Бегунова, Светлана Викторовна Бюджетное планирование расходов на общее образование : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Оренбург, 2005

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 Экономические взаимоотношения в сфере общего образования 9

1.1 Функции общего образования и его социально-экономическая роль. 9

1.2 Образовательное учреждение как субъект экономических отношений 24

1.3 Принципы бюджетного планирования деятельности образовательных учреждений 40

Глава 2 Методика бюджетного планирования в сфере общего образования 59

2.1 Методы планирования расходов бюджета на общее образование 59

2.2 Анализ опыта регионов по планированию затрат на образовательные услуги 79

2.3 Оценка влияния динамики натуральных показателей деятельности общеобразовательных учреждений на их финансовое обеспечение 101

Глава 3 Совершенствование методики планирования бюджетных расходов на общее образование как способ повышения их результативности 122

3.1 Реализация принципов бюджетного планирования в методических подходах при обосновании норматива финансирования деятельности общеобразовательных учреждений 122

3.2 Обоснование количественных и качественных индикаторов результативности бюджетных расходов с учетом реализации полномочий органов государственной власти 149

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 164

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 169

ПРИЛОЖЕНИЯ 185

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования Устойчивое финансовое обеспечение образовательного процесса является непременным условием нормального функционирования общеобразовательных учреждений. Это особенно актуально в условиях усиления конкуренции за получение доступа к бюджетным источникам финансирования. В связи с этим возрастает значение этапа обоснования величины и целевой направленности бюджетных ассигнований, что требует изменения традиционного подхода к их планированию как исключительно непроизводительных расходов, не являющихся предметом оценки с позиции обоснованности и результативности.

При переходе к нормативному финансированию общего образования особое значение приобретает методология бюджетного планирования расходов, результативность которого служит залогом устойчивого функционирования сети образовательных учреждений и предоставления доступа граждан к их услугам. Для этого финансовые нормативы должны быть ориентированы не столько на количественные показатели сферы образования, сколько на критерии многообразия видов и качества образовательных услуг. На значимость повышения результативности бюджетных расходов небднократно обращал внимание Президент Российской Федерации в бюджетных посланиях Федеральному Собранию страны.

Значительная инертность протекания процессов реформирования бюджетной и образовательной систем страны в сочетании с недопустимостью поспешного разрушения их фундаментальных основ, созданных в предшествующие периоды, обусловливают специфические особенности российской практики трансформации финансового механизма общего образования. Методика определения нормативов финансирования должна учитывать влияние как факторов инерционного характера, под воздействием которых формировалась сеть образовательных учреждений, так и потребностей ее реформирования для работы в новых условиях. Поэтому научное обоснование выбора

наиболее эффективных методов определения предстоящих затрат представляет собой важную задачу в сфере бюджетного планирования расходов на общее образование.

В силу растущей актуальности тема исследования находит широкое освещение в отечественной научной литературе. Имеется значительный круг отечественных экономистов и специалистов в области управления образованием, которыми рассматриваются вопросы его функционирования и развития, в том числе проблемы механизма финансового обеспечения этой сферы. Среди них необходимо выделить исследования Балыхина Г.А., Ерошина В.И., Леднева B.C., Мясникова В.А., Филиппова Ф.Р., Хроменкова Н.А., Уса-нова В.Н. Философские аспекты образования исследуются в трудах Гершун-ского Б.С., Гусинского Э.Н., Турчаниновой Ю.И. Социально-экономическим вопросам образования уделялось внимание в трудах СТ. Струмилина, В.А. Жамина, С.Л. Костаняна.

Вместе с тем, в силу объективных исторических причин теоретические вопросы организации бюджетного финансирования общего образования, условия и способы его включения в рыночные хозяйственные отношения, оказались малоисследованными. Недостаточно специальных научных трудов, комплексно рассматривающих теоретические и практические аспекты управления финансовыми ресурсами в сфере общего образования, особенно в направлении повышения эффективности их использования и создания условий для осуществления такого процесса. Таким образом, актуальность и недостаточная степень разработанности проблемы предопределили выбор темы исследования, цель, задачи и структуру диссертации.

**Цель диссертационного исследования**состоит в теоретическом обосновании методики бюджетного планирования расходов на общее образование, практическая реализация которой должна обеспечивать согласованное взаимодействие всех участников бюджетного процесса на этапе планирования и учет особенностей различных типов образовательных учреждений.

Реализация поставленной цели диссертационной работы предполагает решение следующих задач:

определить социально-экономическое содержание образования через анализ его функций;

выявить специфические особенности реализации общих принципов финансового планирования деятельности коммерческих организаций применительно к планированию в сфере образования;

проанализировать существующие методы планирования бюджетных расходов и их влияние на обеспечение деятельности общеобразовательных учреждений;

обобщить и проанализировать результаты планирования бюджетных расходов на оказание образовательных услуг в регионах России;

оценить характер влияния факторов внешней среды и натуральных показателей сферы образования на финансирование образовательной деятельности в Оренбургской области;

обосновать методику расчета и определить величину норматива бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений;

оценить влияние совершенствования финансового планирования на повышение результативности бюджетных расходов на общее образование.

**Предметом исследования**является взаимодействие участников бюджетного процесса на этапе планирования финансового обеспечения деятельности учреждений общего образования с целью наиболее полной реализации его функций.

**Объектом исследования**является методика планирования бюджетных расходов на общее образование.

**Теоретическую основу исследования**составляют научные труды отечественных ученых, посвященные социально-экономическим вопросам образования, проблемам финансового обеспечения этой сферы, тематические публикации в периодической печати, материалы научных конференций и семинаров, а также законодательные и нормативно-правовые акты, регули-

**6**рующие различные аспекты функционирования системы общего образования.

**Методология**исследования базируется на комплексном использовании системного и функционального подходов, логического и сравнительного анализа, метода экономико-статистических группировок.

**Информационной базой исследования**явились нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ, методические материалы Министерства финансов РФ, Министерства образования и науки РФ, материалы государственной статистической отчетности, а также отчетные данные Департамента общего и профессионального образования Оренбургской области.

**Научная новизна диссертационного исследования**состоит в теоретическом обосновании методики планирования расходов на общее образование, опирающейся на реализацию общих принципов планирования бюджетной деятельности и обеспечивающей выполнение функций общего образования с учетом эффективного использования бюджетных средств.

Это нашло отражение в следующих научных результатах, полученных в итоге проведенного исследования:

сформулированы особенности применения в сфере управления общим образованием принципов финансового планирования деятельности хозяйствующих субъектов, вытекающие из организационно-экономических особенностей образования;

выявлены особенности использования нормативного метода планирования и связанные с ним ограничения при выборе методов обоснования нормативов бюджетных расходов для учащихся учреждений общего образования;

выявлен характер и дана оценка влияния бюджетной обеспеченности, уровня урбанизации и демографической структуры населения региона на финансовую обеспеченность образовательных учреждений;

уточнена методика расчета нормативов финансовых затрат на 1 ученика различных типов общеобразовательных учреждений, расположенных в городской и сельской местности, с корректировкой на необходимый минимум финансирования в конкретном субъекте РФ и прожиточный минимум;

усовершенствованы методические основы создания и оценки результативности системы планирования деятельности общеобразовательных учреждений. На основе систематизации опыта субъектов Российской Федерации выработаны предложения по определению количественных и качественных индикаторов результативности бюджетных расходов.

**Практическая значимость**результатов исследования заключается в том, что они могут быть использованы региональными органами государственного управления образованием и общеобразовательными учреждениями для обоснования плановых бюджетных назначений и управления бюджетными средствами, предназначенными для финансирования общего образования.

Кроме того, полученные в работе результаты могут использоваться учебными заведениями в преподавании дисциплин бюджетного цикла.

**Апробация и внедрение результатов научного исследования.**В рамках реализации договора «Совершенствование системы бюджетного планирования и межбюджетных отношений в Оренбургской области» с финансовым управлением Оренбургской области, договора с администрацией муниципального образования «Оренбургский район» Оренбургской области «Расчет нормативных расходов бюджета муниципального образования «Оренбургский район» Оренбургской области на 2003 год по методике Ростовской области» были предложены для внедрения теоретические выводы и практические рекомендации по вопросам обоснования плановых бюджетных назначений финансирования учреждений школ, школ-интернатов и детских домов.

Основные результаты исследования были представлены для обсуждения на научно-практических конференциях, проходивших в городе Оренбурге. Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседании

кафедры финансов в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» и нашли применение в преподавании автором дисциплин «Бюджетная система РФ», «Организация исполнения бюджета».

**Структура и объем диссертации.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников из 195 наименований, 12 приложений.

**Публикации.**По теме диссертации автором опубликовано 11 научных работ, общим объемом 2,3 печатных листа.

## Функции общего образования и его социально-экономическая роль

Анализ научных источников дает основание утверждать, что само понятие «образование» рассматривается как многомерное социальное явление, отрасль нематериального производства и объект экономических отношений. Кроме того, образование обладает потенциалом, с помощью которого общество формирует человека как гражданина / 70,71,75 /.

Одной из центральных задач образования как социального явления является формирование, воспитание человека как субъекта жизнедеятельности, а сама система образования определяется как институциональная система деятельности, связанная с приобщением подрастающего поколения к знаниям, опосредующим проблемные ситуации, через которые общество прошло в своем развитии. Образование играет важную роль в социальной адаптации личности. В научных источниках отмечается, что образование является социальным способом обеспечения наследования культуры, социализации и развития личности, который возник вместе с появлением общества и развивается одновременно с развитием трудовой деятельности, мышления, языка /90,95,110/.

Необходимо отметить, что разные авторы дают различные трактовки понятия «образования». Аристотель называл образование общественным, а не частным делом, мощным средством достижения экономических, социальных и политических целей государства 11211.

Один из классиков философии образования Ричард Питере в своей работе «Этика и образование», обсуждая понятие образования, отмечал, что образование предполагает преднамеренную передачу действительно ценного знания нравственно приемлемыми способами. Важные соображения высказывал Р. Питере относительно образования как достояния личности. Он полагал, что образованный человек должен владеть неким целостным объемом знаний или, иначе, понятийной схемой, а не просто изолированными умениями и навыками; быть преобразованным этими представлениями таким образом, чтобы знание, например истории, влияло на то, как человек воспринимает, скажем, архитектуру или социальные институты; предпочитать определенные стандарты или нормы, неявно заложенные в освоенных им способах понимания мира; иметь собственную познавательную позицию - способность разместить, например, некое научное понимание в более широком контексте мировосприятия / 75/.

«Образование», по В.И. Далю, происходит от глаголов «образовать, образовывать», которые, в свою очередь, восходят к глаголу «образить». Этот глагол имеет довольно много значений: давать вид, образ, слагать нечто целое, отдельное; устраивать, учреждать, основывать, создавать; улучшать духовно, просвещать. Таким образом, образование, по В.И. Далю, есть целостный процесс придания душевного, умственного и духовного облика растущему человеку.

По мнению Арсеньева А.С., образование представляет собой одну из важнейших подсистем общества, согласованную с ним и выводимую из существующих форм социального взаимодействия. Это - историко-культурный феномен, процесс и условие развития духовных начал народа и каждого индивида /87/.

Белозерцев Е. П. определяет образование как историко-культурный феномен, который развивается во времени и пространстве и является показателем духовного состояния и развития нации.

## Методы планирования расходов бюджета на общее образование

Важным вопросом перспективного финансового планирования в образовании является определение наиболее эффективных методов расчета плановых показателей. Разные авторы неоднозначно подходят к определению и классификации методов планирования /55,59,60,64,65,68,93/.

Перечень наиболее известных методов бюджетного планирования расходов на образование приводит Ерошин В.В., который на основе изучения практики составления смет расходов образовательных учреждений, выделяет следующие их виды: метод экономического анализа, балансовый, отчетно-статистический, метод экспертных оценок / 79, с. 58/.

Метод экономического анализа в сфере планирования финансов народного образования представляет собой совокупность различных конкретных методов или приемов изучения исследуемого объекта. Наиболее распространенным из них является метод сравнения, который предполагает сопоставление фактических данных с плановыми; данных за различные периоды времени; сравнение со средними величинами; сравнение показателей различных планов и др. В практике финансово-бюджетного планирования расходов на образование наиболее широко применяется сравнение: фактического выполнения с плановыми назначениями и сравнение с прошлыми периодами. Метод не вскрывает причин отклонений сопоставимых величин. Он только выявляет эти отклонения. Поэтому обнаруженные в результате сравнения отклонения показателей являются объектом дальнейшего изучения, в процессе которого определяется влияние отдельных факторов на уровень расходов, вскрываются причины отклонения фактических величин от плановых назначений, устанавливается степень эффективности использования выделенных из государственного бюджета ассигнований.

На основе анализа содержания этого метода, нам представляется возможным рассматривать его синонимом упоминаемый в других источниках метод прямого счета.

Неотъемлемой частью экономического анализа финансовой деятельности в отрасли является метод группировок. В практике анализа использования учреждениями народного образования выделяемых им финансовых ресурсов применяются типологические, структурные и аналитические группировки. В своей совокупности они позволяют изучить исследуемые экономические явления в их взаимосвязи и взаимозависимости, выявить наиболее существенные факторы, влияющие на уровень потребности учреждений в финансовых ресурсах, вскрыть закономерности и определить тенденции развития финансов отрасли, региональной совокупности учебных и учебно-воспитательных учреждений или отдельной общеобразовательной школы, детского сада, профтехучилища, техникума или вуза / 79, с. 65/.

Для измерения динамики бюджетных ассигнований в практике аналитической финансовой работы применяется индексный метод. Этот метод основывается на отдельных показателях, выражающих отношения значений ассигнований в различные периоды или по отношению к уровню, принятому в качестве базы. Индексный метод позволяет выявить влияние на уровень ассигнований различных факторов.

## Реализация принципов бюджетного планирования в методических подходах при обосновании норматива финансирования деятельности общеобразовательных учреждений

Социально-экономические реформы, осуществляемые в ходе становления в России рыночной экономики, привели к радикальным переменам в жизни общества. Важнейшим их следствием стали преобразования в формах собственности, сводящиеся в частности к возникновению наряду с.государственными негосударственных форм хозяйствования. В полной мере эти процессы охватили и социальную сферу.

Стабильное и обоснованное по величине финансовое обеспечение сферы образования всегда было и остается одной из острых проблем ее функционирования, поскольку финансируется преимущественно за счет бюджета. Предоставление части социальных услуг государство должно обеспечивать безусловно, поскольку это определяется Конституцией Российской Федерации и принятыми законами.

Рассматривая варианты распределения (эффективного, обоснованного, справедливого, целесообразного т.д.) ограниченных ресурсов, необходимо выделить три весьма важных фактора, определяющих современную финансовую ситуацию в системе образования:

- выделяемых бюджетных средств системе образования недостаточно в любом варианте их распределения между образовательными учреждениями -по действующей схеме или через нормативы;

- сложившаяся сеть образовательных учреждений существует и характеризуется совершенно определенными потребностями в бюджетных средствах, причем потребности эти определяются не только количеством учащихся, но и материальной базой, изменение которой требует и времени, и средств;

- государством приняты на себя совершенно определенные обязательства по отношению к сфере образования, причем, эти обязательства можно выразить не только в качественных показателях, но и в количественных.

Территориальное расположение образовательных учреждений в общем случае не соответствует территориальному распределению учащихся, по отношению к которым приняты государственные обязательства. Это несоответствие не компенсируется территориальной мобильностью учащихся. Отсюда - заполнение объектов сферы образования, в первую очередь, начального и общего образования, зависит не от характеристик самих объектов, а от наличия учащихся на территории.

Индивидуальные характеристики объектов системы образования формировались в других условиях, исходя из других требований, под иную численность учащихся и т.д. Изменение демографической ситуации не сопровождалось изменением характеристик объектов. Меньшее количество детей учится в школе, рассчитанной для большей их численности. v

Наличие двух групп количественных параметров реализации конституционных гарантий (первая группа параметров - это параметры качества процесса образования, вторая группа - количество учащихся) создает достаточную основу не только для расчета потребности в бюджетных средствах, но и для их распределения. Именно такой подход был и остается основным для организации процесса бюджетного финансирования образовательных учреждений, причем, не только школ. Вопрос в том, насколько этот порядок отвечает современным представлениям об уровне обеспечения образования общественными ресурсами, на что он направлен, и, главное, куда в этих условиях ресурсного обеспечения движется система образования.