Роганова, Светлана Юрьевна Исследование результативности расходования бюджетных средств на образование : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Электронный ресурс Нижний Новгород, 2006

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Особенности формирования бюджетных расходов на образование и бюджетирования, ориентированного на результат в условиях бюджетной 10 реформы 2001-2008 гг.

1.1. Проблемы перехода к новой системе управления государственными финансами на современном этапе 10

1.2. Анализ современных методов формирования расходов по разделу «Образование» 17

1.3. Анализ нормативной базы формирования бюджетных ресурсов в сфере образования 27

Глава 2. Разработка методологии совершенствования управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов на образование 52

2.1. Разработка сметных показателей оценки качества образовательных услуг 52

2.2. Разработка метода формирования совокупных нормированных показателей качества бюджетной образовательной услуги 84

2.3. Определение рейтинга образовательных учреждений на основе сравнительной оценки качества образовательной услуги 88

Глава 3. Оценка деятельности образовательных учреждений и их бюджетное финансирование на основе качества бюджетных образовательных услуг 93

3.1. Формирование, расчет оперативно-сетевых и финансовых показателей ССУЗ и применение методики комплексной опенки бюджетной услуги ССУЗ 93

3.2. Разработка методики распределения бюджетного финансирования

образовательных учреждений на основе интегрального нормированного

показателя 112

Заключение 118

Библиографический список использованной литературы 123

Приложения 137

**Введение к работе**

Бюджетная система Российской Федерации, сформированная в 90-х — начале 2000-х гг>, в целом выполнила поставленную перед ней задачу обеспечения финансовой стабильности. Одной из важнейших задач управления бюджетом на современном этане является повышение эффективности бюджетных расходов за счет внедрения механизма «управления результатами». Образование представляет собой одну из важнейших отраслей, финансируемых из бюджета. Одним из приоритетных направлений государственных расходов является вложение инвестиций в сферу образования, поскольку главное конкурентное преимущество высокоразвитой страны связано с развитием се человеческого потенциала, во многом определяющимся образованием. Именно в этой сфере на современном этане находится ключ к обеспечению устойчивого экономического роста страны. Финансирование образования - одна из острых проблем переходной экономики России.

Проблеме перевода системы образования из режима бюджетного содержания образовательных учреждений на условия нормативного финансирования уделяется сегодня достаточно большое внимание. Особенно актуальной она представляется в условиях ограничепных бюджетных ресурсов, сложностей с их обоснованным распределением и, возможно, необходимостью концентрации на каких-то существенно важных проблемах, направлениях подготовки специалистов или отдельных «ведущих учебных заведениях».

В целях повышения результативности расходования средств на образование и оптимизации управления бюджетными расходами важна эффективная реализация альтернативного метода воплощения бюджетной политики - бюджетирования, ориентированного на результат,

В рамках бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетные ассигнования должны распределяться с учетом и в зависимости от достижения конкретных целей в соответствии с приоритетами государственной политики в области образования. Мониторинг и контроль за достижением намеченных целей и результатов, обеспечение качества бюджетного планирования и управления - основные характеристики бюджетирования, ориентированного на результат в сфере образования.

В рамках бюджетной реформы, проводимой в настоящее время постепенно вводится система контрактации в сфере образовательных услуг, согласно которой кон-

тракты и бюджетное финансирование получают определенные производители (поставщики) данных услуг.

Для этого требуется оценить и проанализировать стоимость услуг, предоставляемых бюджетным учреждениям, разработать показатели их качества, критерии эффективности деятельности образовательных заведений, претендующих на получение бюджетного финансирования.

Б современных условиях развития сферы государственных финансов представляется актуальной разработка методологии совершенствования управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов, которую могли бы использовать органы государственной власти всех уровней, способствующей повышению эффективности управления расходной частью бюджета, а также обеспечению социально-экономической стабильности и развитию территорий. Этот тезис нашел подтверждение в принятой Правительством РФ по поручению Президента РФ программе приоритетного национального проекта в области образования.

Итак, актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разработки научно обоснованной методологии совершенствования управления государственньтми финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов.

В целом решение поставленной автором проблемы продиктовано потребностями практики и имеет существенное значение для определения путей социально-экономического развития страны, в том числе за счет повышения эффективности совершенствования управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов и внедрения метода реализации бюджетной политики - бюджетирования, ориентированного на результат.

**Степень разработанности проблемы-**Проблемам управления государственных финансов на основе оценки результативности бюджетных расходов и реализации метода бюджетирования, ориентированного на результат, посвящено значительное количество научных исследований. В последние несколько лет этому уделяют большое внимание российские ученые и экономисты: Анаиснко С.А., Андреев А. Г., Афанасьев М. Артемьева *С.С.,*Врублевская О.В., И.В., Гамукин В.В., Бакша Н.В.? Колесникова Н.Л-, Иванов И.И., Нусинов И.М, Поляк Г .Б., Пеньков Б.Е., Павлова Л.П., Персвозчи-кова Л.Я., Подпорина И.В., Ракитский В.В., Родионова В.М.? Романовский М.В.? Сен-qarou В.К., Свинцова АЛ., Фетисов В.Д., Юткипа Т.Ф., Якушева К.В.5 Яшина Н,И. и

**др-**

Однако заметим, что достигнутый уровень исследований в области бюджетирования, ориентированного на результат, не в полной мере соответствует требованиям современных социально-экономических условий.

Сфера бюджетных финансовых отношений не получила достаточного методического и организационно-правового обеспечения процесса результативности расходов по производственным и финансовым показателям,

В современных методиках бюджетного анализа результативности расходов не разработаны предложения оценки качества бюджетной услуги на основе интегрального показателя, учитывающего основные аспекты производственной и финансовой деятельности образовательных учреждений. При опенке качества образовательных услуг отсутствуют рекомендации по изменению нормативных значений показателей в связи с изменениями реальных экономических условии, бюджетного финансирования, а отдельные показатели измеряются субъективно, т. е, определяются экспертным путем.

Актуальность темы, степень ее научной разработки и практической значимости определили выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

**Цель исследования.**Целью диссертации является разрабоїка научно обоснованной методологии и практических механизмов реализации управления государственными финансами на основе оценки результативности расходов на образование для обоснования эффективности их использования и внедрения метода реализации бюджетной политики - бюджетирования, ориентированного на результат.

В соответствии с целью диссертационного исследования автором поставлены следующие **основные задачи**теоретического и прикладного характера:

обосновать необходимость и особенности комплексного управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов в современных условиях становления и развития бюджетной системы Российской Федерации;

дать определение понятия "качество бюджетной образовательной услуги" образовательных учреждений с точки зрения качественной и количественной характеристик в целях обеспечения эффективности расходования бюджетных средств;

- разработать инструментарий оценки "качества бюджетной образовательной услуги" образовательных учреждений для определения результативности расходования

бюджешых средств;

-сформировать нормированные показатели оценки "качества бюджетной образовательной услуги" образовательных учреждений в целях определения комплексной оценки деятельности образовательных учреждений;

разработать метод оценки "качества бюджетной образовательной услуги" образовательных учреждений на основе определения совокупного нормированного показателя, рассчитанного с учетом показателей, входящих в систему критериев оценки качества бюджетной услуги;

разработать метод оценки "качества бюджетной образовательной услугит' с учетом интегрального нормированного значимого показателя на основе корреляционного анализа.

**Предметам исследования**в диссертатщонной работе является система финансирования государственных образовательных учреждений среднего специального образования в период реформирования бюджетной системы Российской Федерации.

**Объектом исследования**данной работы являются средние специальные учебные заведения Нижегородской области.

**Теоретической и методологической**основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблеме управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов и вне-дреиия метода реализации бюджетной политики - бюджетирования, ориентированного на результат, использованы отечественные и зарубежные литературные источники (монографии, периодические издания), статистическая информация, отчетные данные об исполнении бюджетов и смет, расходов бюджетных учреждений, методические, справочные, инструктивные материалы, законодательные акты Российской Федерации и Нижегородской обласіи, материалы научно-практических конференций. В исследовании использованы методы экономического, системного анализа, математической статистики, принятия оптимальных решений и др.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Разработан понятийный инструментарий оценки производственно-финансовой деятельности образовательных учреждений - введено понятие «качества образовательной услуги», с целью определения эффективности использования бюджетных

СреДС ГБ.

1. Сформирована система показателей оценки качества образовательной услуги организаций для обоснования эффективности использования бюджетных средств.
2. Предложен способ формирования нормированных показателей качества образовательных услуг, позволяющий приводить абсолютные выбранные показатели к сопоставимому виду.
3. Разработан метод формирования совокупных нормированных показателей качества образовательных услуг, позволяющий производить опенку по множеству критериев с целью определения результативности расходов на образование.
4. Предложен метод сравнительной оценки качества образовательных услуг средних специальных учебных заведений на основе корреляционного анализа, позволяющий производить оценку с учетом выделения значимых критериев с целью обоснования эффективности использования бюджетных средств.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях и семинарах по проблемам развития финансовой системы России в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Академии труда и социальных отношений, Институте деловой карьеры, Нижегородском коммерческом институте.

Основные положения и результаты исследования нашли отражение в 12 научных публикациях обпщм объемом 12,7 печ.л.„ в том числе монографии. Авторский вклад составил 6,4 печ.л.

Теоретическая я практическая значимость работы заключается в совершенствовании исследований в области управления расходной частью государственных органов на образовательные услуги. Отдельные фрагменты исследования могут быть использованы в учебном процессе по дисциплинам «Финансы» и «Бюджетная система Российской Федерации».

Предлагаемые автором практические рекомендации по оценке результативности расходов на образование используются для обоснования эффективности бюджетных средств Департамент образования но Нижегородской области. Разработанный алгоритм и компьютерная программа, позволяющие ежемесячно на основе отчетов об исполнении смет бюджетных учреждений производить оценку качества образовательных услуг средних специальных учебных заведений, используются органами государственной власти Нижегородской области,

Объект исследования

Государственные образовательные учреждения среднего специального образования

3 Предмет исследования

Система финансирования государственных образовательных учреждений среднего специального образования

Цель исследования

Разработка методологии и практических механизмов реализации управления государственными финансами па основе оценки результативности расходов на образование для обоснования эффективности их использования

Задачи исследования

Разработать і инструмента-

4>ий «качества образовательной услуги?? образовательного учреждения

Разработать

инструментарий ОЦЕНКИ

качества образов ательной услуги

Сформировать

нормированные

показатели опенки качества образовательной услуги

Разработать

метод оценки качества образовательной услуги на основе совокупного нормированного показатели

Разработать метод оценки качества образовательной услуги с учетом значимого нормированного показателя

Методы исследования

Методы экономического и системного анализа, математической стати стик и *t*принятия оптимальных решений

Результаты исследования

Разработан понятийный инструментарий \*\* оценки производствен-

нефинансовой деятельности

образовательных учреждений

Сформирована

система показателей оценки

качества образовательной

услуги организаций

Сформированы

нормированные показатели со» по ставимого вида оценки качества образовательной услуги

Реализована методика совокупной опенки качества образовательной услуги на примере ССУЗно

Определены сачимые критерии оценке рейтинга образовательных учреждений

Рлс. 1 Методическая схема исследования

Схема исследования, методы анализа, цели, задачи и основные результаты приведены на рис. 1.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в публикациях автора общим объемом 12,7 п.л., в т. ч. *6,4*п. л, написано лично соискателем.

Предлагаемые автором практические рекомендации по оценке бюджетного потенциала и формирования доходов бюджета нашли применение в деятельности Министерства образования по Нижегородской области. Разработанный алгоритм и компьютерная программа, позволяющие ежемесячно на основе отчетов об исполнении смет бюджетных учреждений производить оценку качества образовательных услуг средних специальных учебных заведений, используются органами государственной власти Нижегородской области.

## Проблемы перехода к новой системе управления государственными финансами на современном этапе

Бюджетная система Российской Федерации, сформированная в 90-х — начале 2000-х гг., в целом выполнила поставленную перед ней задачу обеспечения финансовой стабильности. Новые задачи, продиктованные современным этапом развития страны, требуют дальнейшего развития бюджетной сферы по следующим направлениям [38];

переход на финансирование, основанное па долгосрочных целях развития государства:

повышение эффективности бюджетных расходов за счет внедрения механизма «управления результатами»;

повышение самостоятельности, прозрачности и ответственности администраторов бюджетных средств.

«Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах» определила идеологию реформы бюджетной системы. Однако практические инструменты и методики, позволяющие воплотить Концепцию в жизнь, еще не выработаны. При этом полезные идеи и технологии могут быть найдены не только в области собственно финансов, по и в других сферах.

Традиционная система управления финансами муниципального образования представляет собой цикл бюджетного процесса, когда на основе деятельности за предыдущий год происходит формирование бюджета следующего года- При этом планирование бюджета будущего года происходит «от достигнутого», когда к прошлогоднему бюджету прибавляются некоторые поправочные коэффициенты. В таких условиях возникает два вопроса:

1. Как оценить приоритетность и эффективность расходов и добиться максимального эффекта от запланированных расходов?

2. Как учесть долгосрочный характер многих проектов? Учесть эффект, который будет получен за 2? 3 и более лет, в пределах одного бюджета не представляется возможным.

Муниципалитеты сталкиваются с еще одной проблемой: каким образом интегрировать инструмент стратеїтіческого планирования с уже состоявшимся, четко зарегламентированным, понятным всем его участникам и успешно функционирующим циклом бюджетного планирования? В настоящее время отсутствует какой-либо инструмент для определения степени приоритетности и эффективности направления расходования средств бюджета [38].

В результате, финансирование на целевые программы выделяется не в полном объеме, а равномерно и рамках тех средств, которые могут быть в принципе выделены иа нх реализацию. Финансовых ресурсов на выполнение целевых программ не хватает, по итогам оценки деятельности программы не выполняются, стратегия остается не реализованной.

## Разработка сметных показателей оценки качества образовательных услуг

В настоящее время отсутствие в сфере образования критериев, обеспечивающих связь развития человеческого капитала с ростом благосостояния граждан страны, приводит к сдерживанию активности личности на рвінке труда. Образование, которое не сказывается на успешности граждан, эффективности экономики, не приводит к усилению позиций государства на мировой арене, не может считаться качественным

Для обеспечения качественного образования, его равной доступности для всех граждан необходима институциональная перестройка системы образования на основе эффективного взаимодействия образования с рынком труда.

Экономика завтрашнего дня - это инновационная экономика знаний, инвестиционных проектов и наукоемких технологий. Для преодоления усиливающегося разрыва между содержанием образования, образовательными технологиями, всей структурой и инфраструктурой образовательной сферы, уровнем кадрового потенциала системы образования и потребностями новой экономики необходимо создать механизмы, ориентированные не только на внутренние социально-экономические потребности страны, но и на обеспечение конкурентоспособности России на мировом рынке труда [30].

Ускорение темпов обновления технологий приводит к необходимости разработки адекватного содерлсания образования и соответствующих технологий обучения, В условиях стремительного развития и расширения доступности открытых информационных сетей трансляция «готовы» знаний перестает быть главной задачей учебного процесса, снижается функциональная значимость и привлекательность традиционных методов обучения. Успешность развития содержания и технологий обучения во многом взаимоувязана с тем, насколько эффективно будет сокращаться нарастающее несоответствие качества образования, предъявляемым к нему требованиям работодателей.

Данное отставание, в первую очередь, выражается в отсутствии адекватной реакции системы профессионального образования на потребности рынка труда. Более четверти выпускников высшего профессионального образования и около чретй выпускников среднего профессионального образования не трудоустраивается по полученной в учебном заведении специальности. А в случае поступления на работу по специальности, они не являются носителями современных и эффективных способов деятельности на производстве.

Проблема негибкости, инерционности, слабой реакции системы образования на внешние сигналы во многом связана с проблемой дефицита преподавательских и управленческих кадров необходимой квалификации. В силу низкого уровня заработной платы государственная система образования становится все менее привлекательной сферой профессиональной деятельности.

Низкий уровень официальной заработной платы и неразвитость механизмов дополнительного легального заработка приводят к росту объемов теневых финансовых потоков в системе образования. Понижение престижа профессии учителя и преподавателя является основной причиной оттока квалифицированных кадров в иные сферы деятельности.

Отстающая от реальных потребностей отрасли система переподготовки и повышения квалификации не позволяет осуществлять развитие кадрового потенциала, способного обеспечить современное содержание образовательного процесса и работать, используя современные образовательные технологии. Наиболее привлекательный для преподавателя вариант карьерного роста связан с перспективой назначения на административные должности, однако эффективные механизмы ротации управленческих кадров в системе образования не разработаны.

Низкая квалификация значительной части административно-управленческого персонала не позволяет осуществлятв развитие системы образования на основании внедрения эффективных форм и технологий организации и управления.

## Формирование, расчет оперативно-сетевых и финансовых показателей ССУЗ и применение методики комплексной опенки бюджетной услуги ССУЗ

Рассмотрим применение методики определения нормированного показателя, рассчитанного с учетом показателей, входящих в систему критериев оценки образовательных услуг организаций на примере 15 колледжей и техникумов подчиненности Министерства образования Нижегородской области и два колледжа федерального подчинения (Московский финансовый колледж и Нижегородский медицинский колледж).

В таблице 16 представлены абсолютные значения оперативно-сетевых показателей оценки качества образовательных услуг колледжей и техникумов Нижегородской области за 2005 год.

К первому классу относятся специальные учебные заведения, предоставляющие образовательные услуги высокого качества с хорошим запасом производственной и финансовой прочности и имеющие высокое значение оценки качества образовательных услуг.

Ко второму классу относятся специальные учебные заведения, предоставляющие образовательные услуги удовлетворительного качества с удовлетворительным запасом производственной и финансовой прочности и имеющие удовлетворительное значение оценки качества образовательных услуг.

К третьему классу относятся проблемные специальные учебные заведения, предоставляющие образовательные услуги неудовлетворительного качества с низким запасом производственной и финансовой прочности и имеющие удовлетворительное значение оценки качества образовательных услуг,

В связи с представленными критериальными значениями целесообразно при принятии решении о финансировании средних специальных учебных заведений рассматривать организации 1 и 2 класса с дифференцированными объемами распределения ассигнований в разрезе по статьям затрат.

Ко второму классу относятся колледжи и техникумы, имеющие значения совокупных нормированных оперативно-сетевых показателей в пределах от 3,8 до 5,6 и к ним относятся следующие специальные учебные заведения: Варнавинский технико-экономический техникум (4,0880); Сеченовский агротехнический техникум (4,294); Чкаловекий агропромышленный техникум (4,555); Нижегородский экономико - правовой колледж (4,576); Пильненский агропромышленный техникум (4,994) Нижегородский меди-пинский базовый колледж (5,108); Нижегородский техникум технологии и дизайна одежды (5,234) ; Нижегородский индустриальный техникум (5,425); Правдинский техникум цел.-бумажной промышленности (5,581). Указанные колледжи и техникумы предоставляют образовательные услуги удовлетворительного качества с удовлетворительным запасом производственной имеющие удовлетворительное значение оценки качества образовательных услуг по оперативно- сетевым показателям.

К третьему классу относятся проблемные колледжи и техникумы, имеющие значения совокупных нормированных оперативно-сетевых показателей свыше 5,6 и к ним относятся следующие специальные учебные заведения: Лысковский агропромышленный техникум (5,765); Нижегородский технологический колледж(6,189); Нижегородский технологический техникум (6,529); Сосновский аїропромьннленньїй технику м(6,591); Выксунский политехнический техникум (6,767); Дзержинский политехнический колледж (7,040); Московский финансовый колледж(7,530). Указанные колледжи и техникумы предоставляют образовательные услуги неудовлетворительного качества с низким запасом производственной имеют низкое значение оценки качества образовательных услуг по оперативно-сетевым показателям.

**Введение к работе**

Бюджетная система Российской Федерации, сформированная в 90-х — начале 2000-х гг>, в целом выполнила поставленную перед ней задачу обеспечения финансовой стабильности. Одной из важнейших задач управления бюджетом на современном этане является повышение эффективности бюджетных расходов за счет внедрения механизма «управления результатами». Образование представляет собой одну из важнейших отраслей, финансируемых из бюджета. Одним из приоритетных направлений государственных расходов является вложение инвестиций в сферу образования, поскольку главное конкурентное преимущество высокоразвитой страны связано с развитием се человеческого потенциала, во многом определяющимся образованием. Именно в этой сфере на современном этане находится ключ к обеспечению устойчивого экономического роста страны. Финансирование образования - одна из острых проблем переходной экономики России.

Проблеме перевода системы образования из режима бюджетного содержания образовательных учреждений на условия нормативного финансирования уделяется сегодня достаточно большое внимание. Особенно актуальной она представляется в условиях ограничепных бюджетных ресурсов, сложностей с их обоснованным распределением и, возможно, необходимостью концентрации на каких-то существенно важных проблемах, направлениях подготовки специалистов или отдельных «ведущих учебных заведениях».

В целях повышения результативности расходования средств на образование и оптимизации управления бюджетными расходами важна эффективная реализация альтернативного метода воплощения бюджетной политики - бюджетирования, ориентированного на результат,

В рамках бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетные ассигнования должны распределяться с учетом и в зависимости от достижения конкретных целей в соответствии с приоритетами государственной политики в области образования. Мониторинг и контроль за достижением намеченных целей и результатов, обеспечение качества бюджетного планирования и управления - основные характеристики бюджетирования, ориентированного на результат в сфере образования.

В рамках бюджетной реформы, проводимой в настоящее время постепенно вводится система контрактации в сфере образовательных услуг, согласно которой кон-

тракты и бюджетное финансирование получают определенные производители (поставщики) данных услуг.

Для этого требуется оценить и проанализировать стоимость услуг, предоставляемых бюджетным учреждениям, разработать показатели их качества, критерии эффективности деятельности образовательных заведений, претендующих на получение бюджетного финансирования.

Б современных условиях развития сферы государственных финансов представляется актуальной разработка методологии совершенствования управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов, которую могли бы использовать органы государственной власти всех уровней, способствующей повышению эффективности управления расходной частью бюджета, а также обеспечению социально-экономической стабильности и развитию территорий. Этот тезис нашел подтверждение в принятой Правительством РФ по поручению Президента РФ программе приоритетного национального проекта в области образования.

Итак, актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разработки научно обоснованной методологии совершенствования управления государственньтми финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов.

В целом решение поставленной автором проблемы продиктовано потребностями практики и имеет существенное значение для определения путей социально-экономического развития страны, в том числе за счет повышения эффективности совершенствования управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов и внедрения метода реализации бюджетной политики - бюджетирования, ориентированного на результат.

**Степень разработанности проблемы-**Проблемам управления государственных финансов на основе оценки результативности бюджетных расходов и реализации метода бюджетирования, ориентированного на результат, посвящено значительное количество научных исследований. В последние несколько лет этому уделяют большое внимание российские ученые и экономисты: Анаиснко С.А., Андреев А. Г., Афанасьев М. Артемьева *С.С.,*Врублевская О.В., И.В., Гамукин В.В., Бакша Н.В.? Колесникова Н.Л-, Иванов И.И., Нусинов И.М, Поляк Г .Б., Пеньков Б.Е., Павлова Л.П., Персвозчи-кова Л.Я., Подпорина И.В., Ракитский В.В., Родионова В.М.? Романовский М.В.? Сен-qarou В.К., Свинцова АЛ., Фетисов В.Д., Юткипа Т.Ф., Якушева К.В.5 Яшина Н,И. и

**др-**

Однако заметим, что достигнутый уровень исследований в области бюджетирования, ориентированного на результат, не в полной мере соответствует требованиям современных социально-экономических условий.

Сфера бюджетных финансовых отношений не получила достаточного методического и организационно-правового обеспечения процесса результативности расходов по производственным и финансовым показателям,

В современных методиках бюджетного анализа результативности расходов не разработаны предложения оценки качества бюджетной услуги на основе интегрального показателя, учитывающего основные аспекты производственной и финансовой деятельности образовательных учреждений. При опенке качества образовательных услуг отсутствуют рекомендации по изменению нормативных значений показателей в связи с изменениями реальных экономических условии, бюджетного финансирования, а отдельные показатели измеряются субъективно, т. е, определяются экспертным путем.

Актуальность темы, степень ее научной разработки и практической значимости определили выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

**Цель исследования.**Целью диссертации является разрабоїка научно обоснованной методологии и практических механизмов реализации управления государственными финансами на основе оценки результативности расходов на образование для обоснования эффективности их использования и внедрения метода реализации бюджетной политики - бюджетирования, ориентированного на результат.

В соответствии с целью диссертационного исследования автором поставлены следующие **основные задачи**теоретического и прикладного характера:

обосновать необходимость и особенности комплексного управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов в современных условиях становления и развития бюджетной системы Российской Федерации;

дать определение понятия "качество бюджетной образовательной услуги" образовательных учреждений с точки зрения качественной и количественной характеристик в целях обеспечения эффективности расходования бюджетных средств;

- разработать инструментарий оценки "качества бюджетной образовательной услуги" образовательных учреждений для определения результативности расходования

бюджешых средств;

-сформировать нормированные показатели оценки "качества бюджетной образовательной услуги" образовательных учреждений в целях определения комплексной оценки деятельности образовательных учреждений;

разработать метод оценки "качества бюджетной образовательной услуги" образовательных учреждений на основе определения совокупного нормированного показателя, рассчитанного с учетом показателей, входящих в систему критериев оценки качества бюджетной услуги;

разработать метод оценки "качества бюджетной образовательной услугит' с учетом интегрального нормированного значимого показателя на основе корреляционного анализа.

**Предметам исследования**в диссертатщонной работе является система финансирования государственных образовательных учреждений среднего специального образования в период реформирования бюджетной системы Российской Федерации.

**Объектом исследования**данной работы являются средние специальные учебные заведения Нижегородской области.

**Теоретической и методологической**основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблеме управления государственными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов и вне-дреиия метода реализации бюджетной политики - бюджетирования, ориентированного на результат, использованы отечественные и зарубежные литературные источники (монографии, периодические издания), статистическая информация, отчетные данные об исполнении бюджетов и смет, расходов бюджетных учреждений, методические, справочные, инструктивные материалы, законодательные акты Российской Федерации и Нижегородской обласіи, материалы научно-практических конференций. В исследовании использованы методы экономического, системного анализа, математической статистики, принятия оптимальных решений и др.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Разработан понятийный инструментарий оценки производственно-финансовой деятельности образовательных учреждений - введено понятие «качества образовательной услуги», с целью определения эффективности использования бюджетных

СреДС ГБ.

1. Сформирована система показателей оценки качества образовательной услуги организаций для обоснования эффективности использования бюджетных средств.
2. Предложен способ формирования нормированных показателей качества образовательных услуг, позволяющий приводить абсолютные выбранные показатели к сопоставимому виду.
3. Разработан метод формирования совокупных нормированных показателей качества образовательных услуг, позволяющий производить опенку по множеству критериев с целью определения результативности расходов на образование.
4. Предложен метод сравнительной оценки качества образовательных услуг средних специальных учебных заведений на основе корреляционного анализа, позволяющий производить оценку с учетом выделения значимых критериев с целью обоснования эффективности использования бюджетных средств.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях и семинарах по проблемам развития финансовой системы России в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Академии труда и социальных отношений, Институте деловой карьеры, Нижегородском коммерческом институте.

Основные положения и результаты исследования нашли отражение в 12 научных публикациях обпщм объемом 12,7 печ.л.„ в том числе монографии. Авторский вклад составил 6,4 печ.л.

Теоретическая я практическая значимость работы заключается в совершенствовании исследований в области управления расходной частью государственных органов на образовательные услуги. Отдельные фрагменты исследования могут быть использованы в учебном процессе по дисциплинам «Финансы» и «Бюджетная система Российской Федерации».

Предлагаемые автором практические рекомендации по оценке результативности расходов на образование используются для обоснования эффективности бюджетных средств Департамент образования но Нижегородской области. Разработанный алгоритм и компьютерная программа, позволяющие ежемесячно на основе отчетов об исполнении смет бюджетных учреждений производить оценку качества образовательных услуг средних специальных учебных заведений, используются органами государственной власти Нижегородской области,

Объект исследования

Государственные образовательные учреждения среднего специального образования

3 Предмет исследования

Система финансирования государственных образовательных учреждений среднего специального образования

Цель исследования

Разработка методологии и практических механизмов реализации управления государственными финансами па основе оценки результативности расходов на образование для обоснования эффективности их использования

Задачи исследования

Разработать і инструмента-

4>ий «качества образовательной услуги?? образовательного учреждения

Разработать

инструментарий ОЦЕНКИ

качества образов ательной услуги

Сформировать

нормированные

показатели опенки качества образовательной услуги

Разработать

метод оценки качества образовательной услуги на основе совокупного нормированного показатели

Разработать метод оценки качества образовательной услуги с учетом значимого нормированного показателя

Методы исследования

Методы экономического и системного анализа, математической стати стик и *t*принятия оптимальных решений

Результаты исследования

Разработан понятийный инструментарий \*\* оценки производствен-

нефинансовой деятельности

образовательных учреждений

Сформирована

система показателей оценки

качества образовательной

услуги организаций

Сформированы

нормированные показатели со» по ставимого вида оценки качества образовательной услуги

Реализована методика совокупной опенки качества образовательной услуги на примере ССУЗно

Определены сачимые критерии оценке рейтинга образовательных учреждений

Рлс. 1 Методическая схема исследования

Схема исследования, методы анализа, цели, задачи и основные результаты приведены на рис. 1.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в публикациях автора общим объемом 12,7 п.л., в т. ч. *6,4*п. л, написано лично соискателем.

Предлагаемые автором практические рекомендации по оценке бюджетного потенциала и формирования доходов бюджета нашли применение в деятельности Министерства образования по Нижегородской области. Разработанный алгоритм и компьютерная программа, позволяющие ежемесячно на основе отчетов об исполнении смет бюджетных учреждений производить оценку качества образовательных услуг средних специальных учебных заведений, используются органами государственной власти Нижегородской области.

## Проблемы перехода к новой системе управления государственными финансами на современном этапе

Бюджетная система Российской Федерации, сформированная в 90-х — начале 2000-х гг., в целом выполнила поставленную перед ней задачу обеспечения финансовой стабильности. Новые задачи, продиктованные современным этапом развития страны, требуют дальнейшего развития бюджетной сферы по следующим направлениям [38];

переход на финансирование, основанное па долгосрочных целях развития государства:

повышение эффективности бюджетных расходов за счет внедрения механизма «управления результатами»;

повышение самостоятельности, прозрачности и ответственности администраторов бюджетных средств.

«Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах» определила идеологию реформы бюджетной системы. Однако практические инструменты и методики, позволяющие воплотить Концепцию в жизнь, еще не выработаны. При этом полезные идеи и технологии могут быть найдены не только в области собственно финансов, по и в других сферах.

Традиционная система управления финансами муниципального образования представляет собой цикл бюджетного процесса, когда на основе деятельности за предыдущий год происходит формирование бюджета следующего года- При этом планирование бюджета будущего года происходит «от достигнутого», когда к прошлогоднему бюджету прибавляются некоторые поправочные коэффициенты. В таких условиях возникает два вопроса:

1. Как оценить приоритетность и эффективность расходов и добиться максимального эффекта от запланированных расходов?

2. Как учесть долгосрочный характер многих проектов? Учесть эффект, который будет получен за 2? 3 и более лет, в пределах одного бюджета не представляется возможным.

Муниципалитеты сталкиваются с еще одной проблемой: каким образом интегрировать инструмент стратеїтіческого планирования с уже состоявшимся, четко зарегламентированным, понятным всем его участникам и успешно функционирующим циклом бюджетного планирования? В настоящее время отсутствует какой-либо инструмент для определения степени приоритетности и эффективности направления расходования средств бюджета [38].

В результате, финансирование на целевые программы выделяется не в полном объеме, а равномерно и рамках тех средств, которые могут быть в принципе выделены иа нх реализацию. Финансовых ресурсов на выполнение целевых программ не хватает, по итогам оценки деятельности программы не выполняются, стратегия остается не реализованной.

## Разработка сметных показателей оценки качества образовательных услуг

В настоящее время отсутствие в сфере образования критериев, обеспечивающих связь развития человеческого капитала с ростом благосостояния граждан страны, приводит к сдерживанию активности личности на рвінке труда. Образование, которое не сказывается на успешности граждан, эффективности экономики, не приводит к усилению позиций государства на мировой арене, не может считаться качественным

Для обеспечения качественного образования, его равной доступности для всех граждан необходима институциональная перестройка системы образования на основе эффективного взаимодействия образования с рынком труда.

Экономика завтрашнего дня - это инновационная экономика знаний, инвестиционных проектов и наукоемких технологий. Для преодоления усиливающегося разрыва между содержанием образования, образовательными технологиями, всей структурой и инфраструктурой образовательной сферы, уровнем кадрового потенциала системы образования и потребностями новой экономики необходимо создать механизмы, ориентированные не только на внутренние социально-экономические потребности страны, но и на обеспечение конкурентоспособности России на мировом рынке труда [30].

Ускорение темпов обновления технологий приводит к необходимости разработки адекватного содерлсания образования и соответствующих технологий обучения, В условиях стремительного развития и расширения доступности открытых информационных сетей трансляция «готовы» знаний перестает быть главной задачей учебного процесса, снижается функциональная значимость и привлекательность традиционных методов обучения. Успешность развития содержания и технологий обучения во многом взаимоувязана с тем, насколько эффективно будет сокращаться нарастающее несоответствие качества образования, предъявляемым к нему требованиям работодателей.

Данное отставание, в первую очередь, выражается в отсутствии адекватной реакции системы профессионального образования на потребности рынка труда. Более четверти выпускников высшего профессионального образования и около чретй выпускников среднего профессионального образования не трудоустраивается по полученной в учебном заведении специальности. А в случае поступления на работу по специальности, они не являются носителями современных и эффективных способов деятельности на производстве.

Проблема негибкости, инерционности, слабой реакции системы образования на внешние сигналы во многом связана с проблемой дефицита преподавательских и управленческих кадров необходимой квалификации. В силу низкого уровня заработной платы государственная система образования становится все менее привлекательной сферой профессиональной деятельности.

Низкий уровень официальной заработной платы и неразвитость механизмов дополнительного легального заработка приводят к росту объемов теневых финансовых потоков в системе образования. Понижение престижа профессии учителя и преподавателя является основной причиной оттока квалифицированных кадров в иные сферы деятельности.

Отстающая от реальных потребностей отрасли система переподготовки и повышения квалификации не позволяет осуществлять развитие кадрового потенциала, способного обеспечить современное содержание образовательного процесса и работать, используя современные образовательные технологии. Наиболее привлекательный для преподавателя вариант карьерного роста связан с перспективой назначения на административные должности, однако эффективные механизмы ротации управленческих кадров в системе образования не разработаны.

Низкая квалификация значительной части административно-управленческого персонала не позволяет осуществлятв развитие системы образования на основании внедрения эффективных форм и технологий организации и управления.

## Формирование, расчет оперативно-сетевых и финансовых показателей ССУЗ и применение методики комплексной опенки бюджетной услуги ССУЗ

Рассмотрим применение методики определения нормированного показателя, рассчитанного с учетом показателей, входящих в систему критериев оценки образовательных услуг организаций на примере 15 колледжей и техникумов подчиненности Министерства образования Нижегородской области и два колледжа федерального подчинения (Московский финансовый колледж и Нижегородский медицинский колледж).

В таблице 16 представлены абсолютные значения оперативно-сетевых показателей оценки качества образовательных услуг колледжей и техникумов Нижегородской области за 2005 год.

К первому классу относятся специальные учебные заведения, предоставляющие образовательные услуги высокого качества с хорошим запасом производственной и финансовой прочности и имеющие высокое значение оценки качества образовательных услуг.

Ко второму классу относятся специальные учебные заведения, предоставляющие образовательные услуги удовлетворительного качества с удовлетворительным запасом производственной и финансовой прочности и имеющие удовлетворительное значение оценки качества образовательных услуг.

К третьему классу относятся проблемные специальные учебные заведения, предоставляющие образовательные услуги неудовлетворительного качества с низким запасом производственной и финансовой прочности и имеющие удовлетворительное значение оценки качества образовательных услуг,

В связи с представленными критериальными значениями целесообразно при принятии решении о финансировании средних специальных учебных заведений рассматривать организации 1 и 2 класса с дифференцированными объемами распределения ассигнований в разрезе по статьям затрат.

Ко второму классу относятся колледжи и техникумы, имеющие значения совокупных нормированных оперативно-сетевых показателей в пределах от 3,8 до 5,6 и к ним относятся следующие специальные учебные заведения: Варнавинский технико-экономический техникум (4,0880); Сеченовский агротехнический техникум (4,294); Чкаловекий агропромышленный техникум (4,555); Нижегородский экономико - правовой колледж (4,576); Пильненский агропромышленный техникум (4,994) Нижегородский меди-пинский базовый колледж (5,108); Нижегородский техникум технологии и дизайна одежды (5,234) ; Нижегородский индустриальный техникум (5,425); Правдинский техникум цел.-бумажной промышленности (5,581). Указанные колледжи и техникумы предоставляют образовательные услуги удовлетворительного качества с удовлетворительным запасом производственной имеющие удовлетворительное значение оценки качества образовательных услуг по оперативно- сетевым показателям.

К третьему классу относятся проблемные колледжи и техникумы, имеющие значения совокупных нормированных оперативно-сетевых показателей свыше 5,6 и к ним относятся следующие специальные учебные заведения: Лысковский агропромышленный техникум (5,765); Нижегородский технологический колледж(6,189); Нижегородский технологический техникум (6,529); Сосновский аїропромьннленньїй технику м(6,591); Выксунский политехнический техникум (6,767); Дзержинский политехнический колледж (7,040); Московский финансовый колледж(7,530). Указанные колледжи и техникумы предоставляют образовательные услуги неудовлетворительного качества с низким запасом производственной имеют низкое значение оценки качества образовательных услуг по оперативно-сетевым показателям.