Мальцева Галина Ивановна. Организационно-методические основы формирования финансовой и учетной политики вуза : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10, 08.00.12 : Новосибирск, 2002 212 c. РГБ ОД, 61:03-8/844-3

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 13

1.1. Сущность государственного финансового регулирования образовательной деятельности 13

1.2. Зарубежный опыт функционирования механизма финансового регулирования 38

1.3. Финансовая и учетная политика вуза и проблемы ее совершенствования 50

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ И УЧЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ВУЗА 66

2.1. Методические основы разработки стратегического плана развития и финансовой стратегии вуза 66

2.2. Факторы, определяющие эффективность реализации финансовой политики вуза ; 79

2.3. Методические рекомендации по формированию учетной политики 90

2.4. Построение учетно-аналитической интегрированной системы для реализации финансовой и учетной политики 99

ГЛАВА 3. РЕАЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ И УЧЕТНОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ ВЛАДИВОСТОКСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА ЭКОНОМИКИ И СЕРВИСА) 111

3.1. Организация системы управления финансами вуза 111

3.2. Применение инструментария планирования и ценообразования в системе управления финансами 122

3.3. Практическая реализация управленческого учета и анализа 137

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 150

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 156

ПРИЛОЖЕНИЯ ...174

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Высшее профессиональное образование (ВПО) в современном обществе приобретает все большую экономическую ценность. Уровень и качество ВПО являются предпосылками устойчивого развития, конкурентоспособности, сохранения национальных преимуществ и экономической безопасности страны.

Развитие ВПО зависит от эффективности функционирования механизма государственного финансового регулирования образовательной деятельности в целом и высшей школы в частности.

Для повышения качества ВПО правительством РФ принята Федеральная программа развития образования- на 2000 - 2005 гг., а также Программа модернизации образования, цель которой состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования, обеспечении ее соответствия вызовам XXI века, социальным и экономическим потребностям развития страны, запросам личности, общества и государства. Среди задач, решение которых связано с реализацией указанной цели, выделено формирование в системе ВПО эффективных нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования финансовых ресурсов. В ходе модернизации ВПО правительство РФ планирует последовательно наращивать объем финансовой поддержки, доводя его до нормативной потребности.

Однако уровень нормативной потребности пока не определен, не утверждены даже государственные минимальные социальные стандарты, в том числе в области образования. Не определена в полной мере государственная финансовая политика (ФП) в области ВПО.

В теоретическом и методическом плане недостаточно проработаны проблемы воздействия рыночных отношений на функционирование высшей школы, не определены даже принципиальные позиции государственного финансового регулирования этого процесса. Вопросы аккумулирования и использования внебюджетных средств, полученных от платной и иной, прино сящей доход, деятельности, адаптации различных сторон финансово-хозяйственной деятельности высшей школы в условиях рыночных отношений, применения норм налогового законодательства (в частности, главы 25 НК РФ), согласованных с нормами Бюджетного кодекса РФ и законодательства, регулирующего образовательную деятельность, требуют своего разрешения. Негативным является и то, что механизм реинвестирования высшей школы, провозглашенный в Федеральном законе «Об образовании», с 1 января 2002 г., после введения в действие главы 25 НК РФ, не применяется. Это может привести к уменьшению объема капиталовложений, понижению уровня потенциала вузов и как следствие - к ухудшению их финансового состояния, понижению уровня качества образовательных услуг.

Объективно необходимой и крайне актуальной в этой ситуации представляется проблема исследования теоретических и практических аспектов функционирования механизма государственного финансового регулирования в среде ВПО (ГФР ВПО) и их влияния на формирование и реализацию финансовой и учетной политики каждого конкретного вуза.

Степень разработанности проблемы. Вопросы государственного финансового регулирования и государственной ФП в социальной сфере исследовались отечественными учёными. Однако инструментарий теории и практики финансового регулирования деятельности вузов до сих пор не сформирован. Малоисследованными остались вопросы, связанные с анализом достоинств и недостатков современной системы ГФР ВПО, практически отсутствуют теоретические разработки в области стратегического планирования, формирования и реализации финансовой (в том числе учетной) политики вуза. Недостаточно исследованы возможности построения единой учетной системы, включающей бухгалтерский, налоговый и управленческий учет, и использования ее при реализации финансовой политики.

По тематике данной диссертации не опубликовано ни одной монографии, не защищались кандидатские и докторские диссертации. Проблемы формирования финансовой стратегии вузов в рамках новой бюджетной и налоговой политики в финансово-экономической литературе практически не

рассматривались. Данное диссертационное исследование учитывает новые

направления и инструменты государственной ФП в преломлении новых программных документов в сфере развития ВПО.

Общетеоретической основой исследования являются современные подходы к формированию механизма ГФР ВПО. Существенный вклад в разработку теоретических и практических проблем государственного финансового регулирования и государственной ФП в социальной сфере в целом и в образовательной деятельности в частности внесли такие известные российские ученые, как Ю.С. Васильев, А.А. Воронин, О.В. Врублевская, В.В. Глухов, А.П. Егоршин, А.П. Панирухин, В.М. Родионова, Ю.В. Рожков, М.В. Романовский, Н.В. Фадейкина, М.П. Федоров и др.

Среди зарубежных исследователей, посвятивших свои труды стратегическому планированию, финансовой стратегии и управленческому учету, известны имена Д.А. Аакера, М. Альберта, А. Дайле, Д.Б. Джонстоуна, К. Друри, Ф. Котлера, М.Х. Мескона, Б. Райана, X. Райта, Дж. Фостера, Ф. Хедоури, Ч.Т. Хорнгрена, Р. А. Шмидта.

Цель и задачи исследования. Главной целью диссертационной работы явилось исследование процессов функционирования механизма государственного финансового регулирования и государственной ФП в сфере развития ВПО и разработка на их основе организационно-методического обеспечения формирования финансовой и учетной политики для реализации стратегического плана развития вуза.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи: исследовать теоретические основы государственного финансового регулирования образовательной деятельности в условиях рыночной экономики; определить основные предпосылки, содержание и специфику функционирования механизма государственного финансового регулирования в сфере высшего профессионального образования на современном этапе; рассмотреть методы прямого и косвенного финансового регулирования образовательной деятельности в сфере ВПО; проанализировать зарубежный опыт функционирования механизма финансового регулирования деятельности субъектов высшей школы на примере стран Азиатско-Тихоокеанского региона; сформировать принципы и методы реализации государственной ФП в сфере ВПО; определить сущность финансовой стратегии и финансовой тактики развития образовательной деятельности в сфере ВПО; выделить приоритетные задачи ФП в сфере ВПО; дать оценку финансовым- отношениям, возникающим между вузом (как бюджетным учреждением), государством и другими потребителями образовательных и сопутствующих им услуг; сформулировать цели, задачи, методы и рычаги финансовой политики вуза; обобщить идеи, содержащиеся в теориях стратегического планирования, и разработать методическое обеспечение для реализации финансовой стратегии вуза; выявить и проанализировать факторы, определяющие эффективность реализации финансовой политики вуза; сформулировать особенности учетного процесса вуза и методические рекомендации по формированию и реализации учетной политики; разработать практический инструментарий управленческого учета.

Предмет исследования - совокупность экономических отношений, связанных с формированием и реализацией финансовой и учетной политики вуза.

Объект исследования - система финансового регулирования деятельности вузов.

Теоретической и методологической базой исследования явились фундаментальные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области государственных и корпоративных финансов, бухгалтерского финансового и бухгалтерского управленческого учетов бюджетных учреждений, осуществляющих различные виды деятельности (в т.ч. предпринимательской). В ходе исследования изучались теории, концепции, методологические подходы к государственному финансовому регулированию образовательной деятельности, стратегическому планированию сложных социально-экономических систем и организаций, функционирующих в социальной сфере.

В основе исследования лежит диалектический метод, предопределяющий изучение объективных экономических законов, закономерностей, явлений и процессов в их постоянном развитии и взаимосвязи. В ходе работы использовались методы эмпирического исследования (наблюдение, сравнение и эксперимент), методы, применяемые как на эмпирическом, так и на теоретическом уровне исследования (абстрагирование, анализ и моделирование), а также методы теории систем, финансового планирования и бухгалтерского учета.

Информационная база исследования. При работе над диссертацией использовались статистические данные, характеризующие деятельность вузов в динамике, данные Министерства образования РФ, бухгалтерские отчеты вузов, нормативно-законодательные акты РФ в области финансов, бухгалтерского учета и образования, а также внутренние нормативные документы отечественных и зарубежных вузов.

Научная новизна в целом заключается в разработке теоретико-методической основы формирования и реализации финансовой и учетной политики вуза как бюджетного учреждения.

Наиболее важными научными результатами работы являются следующие:

на основе исследования сущности государственного финансового регулирования образовательной деятельности в условиях рыночной экономики сформулированы общие и частные (специфические) принципы обеспечения эффективной государственной .финансовой политики в сфере высшего профессионального образования;

определена сущность финансовой стратегии и финансовой тактики вуза и сформулированы научные подходы к разработке и реализации его стратегического плана;

дана авторская трактовка понятия «образовательный менеджмент» и предложен конструктивный подход к организации системы управления финансами, способствующей повышению качества образовательного менеджмента;

выявлено десять существенных факторов, определяющих эффективность реализации финансовой политики;

обоснована необходимость создания единой учетной системы вуза, включающей в качестве составляющих подсистемы бухгалтерского учета, налогового учета и управленческого учета;

сформулированы методические рекомендации и технические решения по формированию и реализации единой учетной политики вуза, представляющей собой три взаимосвязанных блока: учетную политику (УП) в целях бухгалтерского учета, УП в целях налогообложения, УП в целях управленческого учета;

на основании комплексного подхода разработана система показателей и глобальных критериев для оценки состояния (в том числе финансового) и результатов деятельности вуза и осуществлена практическая реализация аналитических и оценочных процедур при поддержке автоматизированной учетно-аналитической интегрированной системы.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии теоретических основ формирования и совершенствования механизма государственного финансового регулирования образовательной деятельности в сфере ВПО в условиях рыночной экономики, бюджетной и налоговой реформы, модернизации системы образования. Главный результат исследования - разработка организационно-методического обеспечения для формирования и реализации финансовой и учетной политики вуза в условиях становления нового и более совершенного механизма государственного финан сового регулирования образовательной деятельности, сформулированного в программе модернизации системы образования.

Практическая значимость работы заключается в разработке конкретных методик стратегического планирования, оперативного управления финансами и технологий комплексного ведения учета.

Результаты исследования легли в основу учебных материалов, используемых при повышении квалификации специалистов образовательных учреждений в Центре повышения квалификации Министерства образования при Владивостокском государственном университете экономики и сервиса.

Авторские разработки по организации учетно-аналитической интегрированной системы планирования, учёта, контроля и анализа доходов и расходов вуза, системы показателей для оценки финансово-хозяйственной деятельности вуза используются в планово-финансовых службах Сибирского института финансов и банковского дела и других вузов.

Основными результатами исследования являются:

определение сущности государственного финансового регулирования образовательной деятельности и государственной финансовой политики в сфере высшего профессионального образования;

разработка теоретических основ и практического инструментария для формирования механизма финансового регулирования деятельности вузов в условиях реализации современной бюджетной и налоговой политики;

создание организационно-методического обеспечения стратегического планирования деятельности вузов и выявление факторов, определяющих эффективность реализации их финансовой стратегии;

создание единой учётной системы на базе интегрированного учётно-аналитического обеспечения, позволяющего осуществлять все виды учёта: бухгалтерского, налогового и управленческого;

разработка инструментария осуществления финансовой политики (в том числе бюджетной, налоговой, учётной, амортизационной и др.) и внедрение его в практическую деятельность вуза (на примере Владивостокского государственного университета экономики и сервиса).

Апробация диссертационного исследования. Отдельные результаты диссертационного исследования были оформлены в виде научного отчета по заказу Государственного научно-методического центра бухгалтерского учета и аудита Министерства образования РФ по теме: «Исследование методического обеспечения бухгалтерского учета внебюджетной деятельности образовательных учреждений и его совершенствование», руководителем которого являлся автор работы. В течение 1999 - 2002 гг. результаты диссертационного исследования неоднократно докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях и семинарах Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, Хабаровской государственной академии экономики и права, Сибирского института финансов и банковского дела, Государственного научно-методического центра бухгалтерского учета и аудита Министерства образования РФ. Практические разработки автора в области финансового планирования, ценообразования и управленческого учета и анализа используются во Владивостокском государственном университете экономики и сервиса, в Сибирском институте финансов и банковского дела, о чем свидетельствуют справки о внедрении.

По теме исследования опубликовано 14 научных трудов общим объемом 9,85 печ.л., в том числе 1 монография (в соавторстве).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка (179 наименований) и 6 приложений. Основное содержание работы изложено на 155 страницах, содержит 4 таблицы, 22 рисунка; список литературы и приложения занимают 56 страниц.

## Сущность государственного финансового регулирования образовательной деятельности

В развитых странах государственная политика в области образования становится все более важной частью социальной стратегии, приобретающей в последнее время новые черты, поскольку и мировой исторический опыт, и практика современной жизни показывают, что низкий профессиональный и общекультурный уровень населения угрожает самим основам политической и социально-экономической стабильности [65, с. 40].

Знание и образование в современном обществе приобретают все большую экономическую ценность. Коренные изменения в обществе убеждают в том, что мировая система экономических отношений в целом находится в состоянии перехода от экономики товара через экономику денег к экономике человеческих способностей.

Реальная основа для возникновения экономики образования как области специальных исследований сложилась в 20-30 годы XX столетия, когда произошел беспрецедентный скачок в развитии систем образования большинства стран мира.

Интеллектуализация труда и других сторон человеческой деятельности привела к заметному росту образовательного уровня населения, проявив экономическую закономерность более быстрого возрастания потребностей в образовательных услугах, чем в материальных благах. Повышенные требования общественного производства к уровню общеобразовательной и профессиональной подготовки работников материального производства предопределили необходимость значительного увеличения затрат на развитие образовательного комплекса. Одна из современных концепций, связанная с научным толкованием этой сложной социально-экономической проблемы, представлена теорией человеческого капитала. Основателем этой теории является Теодор Шульц, идеи которого получили развитие на рубеже 50 - 60 гг. XX века в трудах К. Берета, Р. Солоу, Г. Бейкера и У. Льюиса. Перечисленные экономисты пришли к выводу, что экономический рост и развитие общества напрямую зависят от воспроизводства «человека знаний» (модель Р. Солоу) [111].

Под человеческим капиталом понимается совокупность всех производственных качеств работника, то есть это понятие включает приобретенные знания, навыки, а также мотивацию и энергию, используемые для производства экономических благ. К основным формам инвестиций в человека обычно относят образование, воспитание, а также весь комплекс затрат, связанных с подготовкой человека к производству. Подобно физическому капиталу его формирование требует как от самого человека, так и от общества в целом значительных издержек.

Оценить же вклад человеческого капитала в экономическое развитие и в процесс роста ВВП стало возможным в 80 - 90-е годы, используя модели Р. Лукаса и Мэнкью-Ромера-Уэйла.

В настоящее время для оценки уровня человеческого капитала и/или индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП) используется методика оценки ИРЧП, разработанная специалистами Программы развития ООН и используемая в целях осуществления международных и российских сопоставительных исследований. На рис. 1.1.1 отражено содержание оценки уровня развития человеческого потенциала, а на рис. 1.1.2 - динамика ИРЧП (мировой аспект) в последние 40 лет XX века.

## Методические основы разработки стратегического плана развития и финансовой стратегии вуза

Финансовую политику вуза можно представить как форму интеграции финансовой стратегии и тактики в процессе осуществления вузом своей миссии, т.е. финансовая политика - это целенаправленное использование финансов для достижения стратегических и тактических целей (например, усиление позиции вуза на рынке образовательных услуг, достижение максимально возможного объема привлеченных внебюджетных средств и т.д.). Финансовая политика вуза (на микроуровне) разрабатывается с учетом образовательной, экономической и финансовой политики государства, проводимой правительством РФ (на макроуровне). Содержание финансовой политики многогранно и включает следующие важные аспекты:

- разработку оптимальной концепции управления финансами вуза;

- определение основных направлений использования финансовых ресурсов вуза на текущий период и на перспективу с учетом стратегических и тактических планов вуза (в разрезе видов деятельности, структурных подразделений и/или центров ответственности и т.п.), финансово-экономической ситуации и макроэкономической конъюнктуры;

- практическое достижение поставленных целей (посредством выбора способов финансирования вуза (кроме бюджетного), финансового анализа и контроля, оценки потенциала и инвестиционных возможностей). Как уже было отмечено выше, исходя из длительности периода и характера решаемых задач, в составе финансовой политики выделяют финансовую стратегию и финансовую тактику.

Стратегия предполагает выбор альтернативных путей развития вуза. При этом используют прогнозы экспертов и специалистов, опыт и интуицию руководителей различных уровней для мобилизации финансовых ресурсов для достижения поставленных целей. С позиции стратегии формулируют конкретные цели и задачи образовательной, научной, финансовой и др. деятельности и принимают оперативные управленческие решения. Финансовая стратегия реализуется через стратегическое планирование, в рамках которого осуществляется перспективное финансовое планирование, ориентированное на достижение заданного уровня основных параметров (критериев) деятельности вуза (подробно о системе критериев и показателей деятельности вуза изложено в п. 2.4).

Стратегия вуза (генеральный курс, детальный всесторонний комплексный план по достижению стратегических целей) должна разрабатываться с учетом факторов, определяющих эффективность формирования и реализации финансовой политики (подробно об этом изложено в п.2.2).

Стратегию поведения вуза в сложившихся экономических условиях определяют следующие основные направления:

- проведение диверсифицированной финансовой политики, направленной на расширение образовательных услуг и повышение уровня потенциала вуза;

- развитие партнерских отношений с работодателями, органами государственной власти и местного самоуправления с целью совместного участия в реализации федеральных, государственных (на уровне субъекта РФ) и муниципальных программ, содействующих развитию образования и занятости населения;

- проведение эффективной маркетинговой политики, обеспечивающей привлечение максимально возможного количества лиц (юридических и физических) на контрактной основе для реализации образовательных и научно-исследовательских проектов и программ;

- совершенствование системы организации и управления (в том числе системы внутреннего контроля) с целью максимизации дохода и минимизации издержек;

- повышение уровня потенциала вуза;

- усиление роли стратегического планирования. Стратегию поведения вуза можно рассматривать как основное связующее звено между тем. что вуз хочет достичь (его целями и линией поведения, выбранной для достижения этих целей в определенных экономических и политических условиях в стране и с учетом факторов, влияющих на реализацию стратегии) и как он это может осуществить, имея конкурентную материально-техническую финансовую базу, определённый ППС и сформировавшиеся отношения с контрагентами и т.д. Стратегия поведения строится исходя из концепции и стратегического плана развития вуза.

Стратегическое планирование вуза представляет собой набор действий и решений, предпринятых руководством, которые ведут к разработке специфических стратегий, предназначенных для того, чтобы помочь вузу и его структурным подразделениям (в разрезе направлений деятельности) достичь своих целей.

Планирование в вузе не представляет собой отдельного одноразового события, оно носит непрерывный характер и происходит не всегда в условиях полной информированности. Во-первых, в связи с изменением государственной финансовой и образовательной политики стратегия и финансовая политика вуза трансформируются. Во-вторых, существует (особенно в современной России) постоянная неопределенность будущего, изменение конъюнктуры и финансовой среды и т.п. Поэтому планы вуза и его структурных подразделений необходимо пересматривать, чтобы они согласовывались с реальностью. А значит надо уметь управлять отклонениями и использовать различные принципы планирования, увязав принципы оптимального согласованного планирования с прогнозом состояния и рационального поведения.

Планирование в вузе - одна из функций образовательного менеджмента. Такое понятие автор в отечественной литературе не встречал, а оно необходимо.

## Организация системы управления финансами вуза

Система управления финансами вуза является важнейшей частью организационной структуры, имеет сложное строение и представляет собой схему, отражающую совокупность структурных подразделений (звеньев) и административных связей между ними, составляющую единое целое на основе административных связей [109, С. 138].

Отметим следующие принципы построения системы управления финансами вуза:

1) гибкость - характеризует способность быстрой перестройки в соответствии с изменениями, происходящими в системе нормативно-правового обеспечения (внутреннего и внешнего), организационной структуре и персонале вуза;

2) централизация - заключается в разумной централизации функций работников в отделах и службах вуза с передачей в нижнее звено функций оперативного управления;

3) специализация - обеспечивается закреплением за каждым подразделением определенных функций управления;

4) нормоуправляемость - это соблюдение рационального числа подчиненных у каждого руководителя: высшее руководящее звено - 6 - 12 человек; среднее звено (функциональные руководители - центры ответственности) - 10-40 человек; нижнее звено (вспомогательный персонал) - 20 - 100 человек;

5) единство прав и ответственности - здесь права и ответственность подразделений и сотрудников должны находиться в диалектическом единстве;

6) разграничение полномочий - линейное руководство обеспечивает принятие управленческих решений, а функциональное руководство обеспечивает подготовку и реализацию решений;

7) экономичность - характеризует достижение минимально необходимых затрат на построение и содержание организационной структуры управления финансами вуза.

Указанные принципы были взяты за основу при разработке системы управления финансами Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (ВГУЭС).

Роль финансовых служб в современных условиях настолько возросла, что в организационной структуре университета система управления финансами была выделена в отдельную структуру, руководимую проректором по экономике и развитию и состоящую из следующих блоков:

- блок традиционного бухгалтерского учета, который включает собственно регистрацию операций и отражение их в бухгалтерском учете, подготовку традиционной финансовой отчетности, а также внесение достаточно подробной информации в аналитические регистры;

- блок управления финансовыми потоками. Его основными задачами являются планирование и контроль операций с денежными средствами, в том числе платежей от потребителей образовательных и сопутствующих им услуг, поступлений от других контрагентов и выплат, учет и планирование налоговых платежей, а также всех налоговых платежей, платежей в государственные внебюджетные и другие фонды; учет внутренних расчетов и платежей, в том числе по начислению и выплате заработной платы, командировочных расходов и др. с целью минимизации соответствующих расходов;

- блок управленческого учета, в функции которого входит создание нормативов деятельности вуза и контроль за их выполнением, планирование и бюджетирование затрат и финансовых потоков, финансовый анализ деятельности университета;

- блок финансово-производственного анализа и стратегического развития концентрирует свои усилия на перспективных направлениях, на анализе возможности изменения существующего положения дел за счет перестройки деятельности вуза, включая его взаимодействие с внешним миром: изменение перечня образовательных услуг, развитие перспективных направлений, дополнительных программ и др. Кроме того, этот блок осуществляет анализ сильных и слабых сторон университета в сравнении с другими аналогичными вузами, анализ рынка в целом, его изменений, ценовых трендов, анализ внешней среды. Реализуют задачи данного блока Управление по маркетингу, служба контроллинга, юридический отдел, который также осуществляет юридическое сопровождение всех операций, производимых вузом, и частично Управление бухгалтерского учета, планирования и финансов, на который возлагается формирование и контроль (совместно со службой контроллинга) УАИС, обеспечивающей базу для принятия стратегических и тактических решений.