Жданова Анна Борисовна. Совершенствование финансирования государственных вузов на основе бюджетирования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Жданова Анна Борисовна; [Место защиты: Байкал. гос. ун-т экономики и права].- Томск, 2009.- 224 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/1630

**Содержание к диссертации**

Введение

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ СОСТОЯНИЯ И РАЗВИТИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВУЗОВ В РОССИИ

1.1 Особенности финансирования государственных вузов в условиях реформирования

1.2 Современные тенденции развития источников финансирования государственных вузов

1.3 Механизм финансирования стратегии развития государственного вуза

2. ПРАКТИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВУЗОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

2.1 Анализ финансирования государственных вузов (на примере вузов Томской области)

2.2 Применение методов бюджетирования в рамках финансирования государственных вузов

2.3 Реализация программно-целевого финансирования государственных вузов

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВУЗОВ НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

3.1 Бюджетирование функционирования и развития государственного вуза

3.2 Процессно-ориентированное бюджетирование как основа бюджета функционирования

3.3 Методические аспекты формирования бюджета развития государственного вуза

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Список использованной литературы

Приложение 1. Карта процессов ТПУ

Приложение 2. Взаимосвязь ключевых показателей эффективности в системе сбалансированных показателей

Приложение 3. Модель процессов факультета на примере ИЭФ ТПУ

Приложение 4. Смета затрат на функционирование по подразделениям вуза

Приложение 5. Плановые задания привлечения средств подразделениями ТПУ

Приложение 6. Расчет бюджета развития ТПУ 204

Приложение 7. Программа «Совершенствование научной деятельности»

Приложение 8. Бюджет проекта развития 213

Приложение 9. Форма бюджета функционирования факультета 215

Приложение 10. Система целевых индикаторов и показателей по основным направлениям деятельности в рамках задач Федеральной целевой программы развития образования на 2006- 2007 гг. (ВПО)

Приложение 11. Процессно-ориентированный бюджет функционирования кафедры

**Введение к работе**

В настоящее время государственные вузы России вовлечены в процессы реформирования. В первую очередь реформирование высшего образования связано с введением новых стандартов предоставления образовательных услуг в рамках социально-экономического развития страны, направленных на повышение качества высшего образования и на соответствие международным стандартам в области высшего образования. С другой стороны изменениям подвергаются формы и методы финансирования государственных вузов вследствие реформирования бюджетного процесса в целях повышения результативности бюджетных расходов и оптимизации управления бюджетными средствами.

Основным документом, определяющим стратегическое развитие высшего образования, является Концепция «Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы». Задачи, определенные этой программой следующие: совершенствование содержания и технологий образования; развитие системы обеспечения качества образовательных услуг; повышение эффективности управления в системе образования; совершенствование экономических механизмов в сфере образования. В основе реализации программы лежит программно-целевой подход, определяющий распределение бюджетных средств под конкретные программы, результативность которых определяется установленными индикаторами. Задачи развития высшего образования в целом реализуются через стратегии развития каждого конкретного вуза. Проблема активизации потенциала государственного вуза посредством финансирования задач развития актуальна для большинства вузов России. В основе совершенствования финансирования государственных вузов лежит система бюджетирования, позволяющая как целенаправленно распределять бюджетные средства, так и концентрировать собственные доходы вуза на задачах развития. В настоящее время при рассмотрении вопросов финансирования государственных вузов не затрагивается проблема целевого финансирования задач развития. Учитывая многофункциональный характер системы высшего профессионального образования, необходимо разработать механизм финансирования вуза направленный на реализацию стратегии развития и соответствующий задачам реформирования высшего образования и бюджетного процесса в стране. Вопросы бюджетного финансирования рассматриваются в работах таких авторов, как Врублевская О.В., Поляк Г.Б., Грязнова А.Г., Дробозина Л.А., Маркина Е.В., Родионова В.М., Ковалева Т.М., Ляпунова Г.В., Павлова Л.П., Романовский М.В., Сорокина Т.В., Чигирев В.Ю. и др.

Вопросам разработки финансового механизма посвящены работы таких ученых как Ковалев В.В., Самаруха В.И., Березкин Ю.М., Дробозина Л.А., Родионова В.М., Иваницкий В.П. и др.

Вопросам экономики и управления в сфере высшего образования посвящены работы следующих ученых: Галаган А.И., Репиной О.В., Якобсон Л.И., Ляхович Е.С., Марцинкевич В.И., Белякова С.А., Панкрухина А.П., Джонстоун Д.Б., Жильцова Е.Н., Саркисова А.Д., Фадейкиной Н.В. и др.

Проблемы повышения эффективности деятельности высшей школы через организационно-экономический механизм рассматриваются в работах Похолкова Ю.П., Головизнина А.В., Типенко Н.Г., Белякова С.А., Лазарева Г.И., Кельчевской Н.Р., Кузьминова А.И., Рудник Б.Л, Гринь A.M., Т.Г. Ташибова, Никулиной И.Е., Мальцевой Г.И. и др.

Вопросы финансового планирования и управленческого учета рассмотрены в работах таких ученых как Бахрушина М.А., Ивашкевич В.Б., Николаева О.Е., Дульзон А.А., Наумова Н.А., Друри К., Энтони Р., Райан Б. и др.

Вопросам внедрения процессного подхода посвящены работы следующих ученых: Каплан Р., Нортон Д., Шеер А., Андерсен Б., Нивен П., Репин В.В., Елиферов В.Г., Мицкевич А. и др.

Анализ научных источников и практической деятельности государственных вузов показал, что вузы разрабатывают стратегические планы развития и совершенствуют способы финансирования. Однако в научных работах рассматриваются эти вопросы отдельно без установления взаимосвязи между стратегическими планами и их финансированием.

Целью диссертационной работы является формирование механизма финансирования стратегии развития государственного вуза на основе бюджетирования.

Для достижения поставленной цели в работе были определены следующие задачи: 1. Изучить современный процесс реформирования бюджетного финансирования государственных вузов.

2. Проанализировать тенденции развития источников финансирования государственных вузов.

3. Исследовать процесс формирования и механизм финансирования реализации стратегии развития вуза.

4. Выполнить анализ практики управления финансами и финансирования задач развития государственных вузов.

5. Разработать систему бюджетирования государственных вузов, основанную на разделении бюджета функционирования и бюджета развития.

6. Разработать методику формирования бюджета развития вуза, как базового элемента механизма финансирования реализации стратегии.

Объектом исследования является механизм финансирования государственных вузов на основе бюджетирования.

Предметом исследования являются экономические отношения, возникающие в процессе формирования и использования фондов денежных средств государственных вузов.

Теоретической основой исследования являются фундаментальные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области развития финансово-экономических механизмов функционирования бюджетных учреждений, управления вузом, финансового и управленческого учета, законодательные акты РФ и международные стандарты управления, нормативные документы в сфере бюджетного управления. В основе исследования лежит диалектический метод, предполагающий изучение объективных экономических закономерностей, явлений и процессов в их постоянном развитии и взаимосвязи. В процессе работы над диссертацией использовались методы эмпирического исследования (наблюдение, сравнение, анализ документов), методы абстрагирования, дедукции, индукции, структурного анализа, а также методы финансового (бюджетного) планирования и управленческого учета.

Изучаемые в диссертационном исследовании проблемы касаются совершенствования финансирования, а также управления доходами и расходами государственного вуза, в целях реализации стратегии развития. Работа выполнена в соответствие с п. 2.5 (Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования) и 3.1 (Организационно-правовые и социальные аспекты финансов предприятий и организаций) Паспорта специальностей ВАК 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит»

В диссертационном исследовании была использована информационная база, в которую входили: законодательные акты РФ, статистические данные, научно-публицистическая информация, международные стандарты, внутренние нормативные документы отечественных и зарубежных вузов.

В диссертации разработан механизм финансирования стратегии государственного вуза в условиях реформирования, основу которого составляет выделение бюджета развития и целевое финансирование проектов развития. В ходе диссертационного исследования автором получены следующие научные результаты:

- на основании анализа современных тенденций финансирования, предложены дополнительные источники финансирования развития государственных вузов;

- определены особенности финансирования государственных вузов в условиях реформирования, в частности снижение доли бюджетного финансирования, переход на подушевое бюджетное финансирование и финансирование образовательных программ, внедрение новых инструментов внебюджетного финансирования;

- уточнено понятие финансового механизма в условиях реализации стратегии развития государственного вуза;

- выявлена возможность внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) в процесс финансирования государственных вузов;

- определена зависимость между структурой финансирования и результатами деятельности государственных вузов;

- адаптировано понятие маржинального дохода к процессу бюджетирования государственного вуза с целью оценки эффективности деятельности его подразделений; - разработана методика формирования бюджета развития, как базового элемента механизма финансирования стратегии развития государственного вуза. Научная новизна основных результатов исследования состоит в следующем:

1. Разработан новый процесс планирования, структурированный по выделению бюджетов функционирования и развития в консолидированном бюджете государственного вуза;

2. Предложено процессно-ориентированное бюджетирование для формирования бюджета функционирования государственного вуза;

3. Разработаны методические рекомендации формирования бюджета развития на основе программно-целевого подхода.

Значение полученных результатов для теории состоит в формировании научного подхода к стратегическому управлению вузом и разработке инструментария финансирования развития вуза. Практическая значимость работы заключается в возможности применения полученных результатов для совершенствования систем управления финансами в государственных вузах. Результаты данного исследования внедрены в Томском политехническом университете и могут быть использованы при формировании системы стратегического управления в государственных вузах России.

Содержание работы обсуждалось на научном семинаре во время стажировки в Финансовой академии при Правительстве РФ на кафедре «Финансы». Основные положения диссертационной работы докладывались на научных семинарах, всероссийских и международных научно-практических конференциях: Международный научно-практический семинар «Управление финансами вуза» (Томск, 2006 г.); VII Международная конференция студентов и молодых ученых «Энергия молодых» (Томск, 2007 г.); V Международная научно-практическая конференция «Организационные, экономические и социальные проблемы управления высшим учебным заведением» (Пенза, 2007 г.); VI Международная научно-практическая конференция «Инновационные процессы в управлении предприятиями и организациями» (Пенза, 2007 г.).

Результаты исследования используются в следующих учебных дисциплинах: «Финансы, денежное обращение и кредит», «Управленческий бухгалтерский учет», «Финансовый менеджмент». Результаты исследования изложены в 14 печатных работах общим объемом 4 печатных листа, в том числе опубликованы две статьи общим объемом 0,86 печатных листа в рецензируемых изданиях «Вестник Томского государственного университета» и «Известия Томского политехнического университета».

Структура диссертационной работы отражает логику исследования и последовательность решения поставленных задач, и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Диссертация изложена на 178 страницах основного текста и включает 21 таблиц 33 рисунка, а также список использованных источников из 203 наименований и 11 приложений.

Во введении показана актуальность проблемы, сформулированы цели и задачи исследования, объект и предмет исследования, раскрыта новизна и практическая значимость работы, сформулированы основные научные и практические результаты работы.

В первой главе «Теоретические аспекты исследования состояния и развития финансирования государственных вузов в России» проанализированы особенности финансирования государственных вузов различных организационно-правовых форм. Рассмотрены вопросы реформирования бюджетного процесса, связанного с переходом на программно-целевой подход и бюджетирование, ориентированное на результат, в отношении финансирования государственных вузов как бюджетных учреждений. Проанализированы современные тенденции в изменении форм и методов бюджетного и внебюджетного финансирования государственных вузов и определены дополнительные источники финансирования развития вуза. Изучены тенденции развития рынка образовательных услуг, государственная политика в области реформирования высшего образования и обоснована необходимость формирования стратегии развития государственного вуза. На основании анализа механизма реализации стратегии развития, сделан вывод о целесообразности разработки финансового механизма реализации стратегии развития вуза. Выявлены элементы финансового механизма реализации стратегии развития вуза, а именно: нормативно-правовое обеспечение, внешние рыночные регуляторы, внутреннее нормативное регулирование, финансовые методы, финансовые инструменты. Определены основные направления совершенствования механизма финансирования вуза во взаимосвязи с финансовым механизмом, а именно, совершенствование методики финансового планирования вуза и развитие целевых источников финансирования проектов развития вуза.

Во второй главе «Практика финансирования государственных вузов в условиях реформирования» проведен анализ финансирования в контексте результативности деятельности государственных вузов на примере вузов Томской области, что обусловлено реформированием бюджетного процесса в целях повышения результативности бюджетных расходов. Проанализирован опыт российских и зарубежных вузов в области разработки системы внутреннего планирования и управленческого учета, на основании которого были определены основные подходы к совершенствованию системы финансового планирования в государственном вузе в целях реализации стратегии развития, а именно процессно-ориентированного бюджетирование и программно-целевой подход. Изучение методов финансового обеспечения развития государственных вузов позволило констатировать преимущество программно-целевого подхода, как наиболее соответствующего задачам реформирования бюджетного процесса в России.

В третьей главе «Совершенствование финансирования государственных вузов на основе бюджетирования» предложено с целью финансового обеспечения задач развития в условиях реформирования высшего образования использовать разделение консолидированного бюджета вуза на бюджет функционирования и бюджет развития. Обоснована целесообразность и применено процессно ориентированное бюджетирование для формирования бюджета функционирования вуза. Определен основной показатель эффективности внебюджетной деятельности подразделений вуза - маржинальный доход, как внутренний источник финансирования проектов развития. Сформулированы основные принципы финансового управления, ориентированного на достижение стратегии развития вуза. Разработана методика формирования бюджета развития государственного вуза. Сформулированы критерии эффективности стратегии развития вуза.

В заключении обобщены основные результаты проведенного исследования, сформулированы основные выводы, предложения и рекомендации.

## Особенности финансирования государственных вузов в условиях реформирования

Создание условий устойчивого развития системы высшего профессионального образования (ВПО) является одной из приоритетных задач модернизации всего российского образования [15]. Структура системы высшего и послевузовского образования представляет совокупность [5, ст. 4]:

- государственных образовательных стандартов и образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования;

- имеющих лицензии высших учебных заведений и образовательных учреждений соответствующего дополнительного профессионального образования не зависимо от их организационно-правовых форм;

- научных, проектных, производственных, клинических, медико-профилактических, фармацевтических, культурно-просветительных учреждений, организаций и предприятий, ведущих научные исследования и обеспечивающих функционирование и развитие высшего и послевузовского профессионального образования;

- органов, осуществляющих управление в сфере образования, и подведомственных им учреждений, организаций и предприятий;

- общественных и государсвенно-общественных объединений: творческих союзов, профессиональных ассоциаций, обществ, научных и методических советов и иных объединений.

Высшим учебным заведением (образовательным учреждением высшего профессионального образования) в соответствии с Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» является образовательное учреждение, учрежденное и действующее на основании законодательства РФ об образовании, имеющее статус юридического лица и реализующее в соответствии с лицензией образовательные программы высшего профессионального образования. Законом установлены следующие виды высших

учебных заведений: университет, академия, институт. В зависимости от того, кто является учредителем и за счет каких средств финансируется деятельность, вузы подразделяются на государственные и негосударственные вузы.

## Анализ финансирования государственных вузов (на примере вузов Томской области)

Реформирование высшего образования направлено на повышение качества образования. Основным программным документом, определяющим направления стратегического развития в области высшего образования в Российской федерации, является «Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 гг.» [14]. Реализация Федеральной целевой программы развития образования предусматривает конкурсную процедуру распределения средств и экспертные оценки выполнения тех или иных проектов, что имеет преимущество перед традиционным сметным финансированием. Наиболее важные подходы к реализации программы по развитию образования следующие: направленность на достижение измеряемых результатов, оцениваемых на основе социально-экономических показателей; поддержка «точек роста» (программ и проектов развития); общероссийское значение решаемых проблем и предполагаемых изменений; отбор проектов с точки зрения соответствия современным образовательным и информационным технологиям и мировым критериям уровня качества; активное привлечение институтов гражданского общества к формированию и реализации мероприятий.

Программно-целевой подход в управлении бюджетными ресурсами предполагает планирование и мониторинг социально-экономической результативности бюджетных расходов, следовательно, необходимо рассмотреть финансирование в контексте результативности деятельности ряда государственных вузов. Город Томск является ведущим государственным вузом Сибирского региона и стран ближнего зарубежья - Казахстана, Узбекистана. Для города со средней численностью населения в 500 тыс. человек наличие 6 крупных университетов и большого количества научно-исследовательсішх институтов обусловливает отношение к научно-исследовательской и образовательной деятельности вузов как к важной составляющей экономики города. Развитие города и области напрямую связано с развитием и сохранением конкурентоспособности томских вузов.

## Бюджетирование функционирования и развития государственного вуза

Проведенные исследования в предыдущих главах настоящей работы показали необходимость совершенствования управления финансами государственного вуза и направления такого совершенствования. Тенденции в изменении форм финансирования государственных вузов - переход от сметного бюджетного к подушевому финансированию и финансированию программ подготовки магистров, а также внедрение бюджетирования, ориентированного на результат в оценке эффективности расходования бюджетных средств главными распорядителями не могут не оказывать влияние на организацию планирования и управления финансами государственного вуза. С другой стороны, задача повышения эффективности использования внебюджетных средств вуза и необходимость развития вузов для сохранения конкурентоспособности на глобальных рынках образовательных услуг определили необходимость внедрения современных методов финансового управления и управленческого учета в деятельность государственных вузов. Таким образом, можно констатировать, что для успешной реализации стратегии развития вуза необходима такая система финансового управления, которая:

1. Практически реализуема и ориентируется на стратегию развития вуза;

2. Позволяет перераспределять финансовые потоки в целях финансового обеспечения развития вуза;

3. Эффективно использует материальные, трудовые, информационные, финансовые ресурсы вуза;

4. Обеспечивает оценку эффективности текущих операций вуза и эффективность проектов развития;

5. Соответствует стратегии государства в области управления бюджетным процессом и развития высшего образования.

В целях достижения задач стратегического развития и концентрации ресурсов на наиболее значимых мероприятиях в Томском политехническом университете применен подход, позволяющий выделить в расходной части консолидированного бюджета затраты на два вида деятельности: текущую деятельность (функционирование) и деятельность по развитию вуза в соответствии со стратегическими целями, определенными в нормативных документах вуза (рисунок 3.1.) [161, 189, 190]. Расходная часть консолидированного бюджета вуза представляет собой следующие части.

Бюджет функционирования - расходы на текущую деятельность определяются с учетом восстановления изнашиваемых фондов. Основная задача этого бюджета - осуществлять финансирование текущей деятельности с максимальной эффективностью [161].

Бюджет развития - средства, направляемые на совершенствование деятельности вуза по программам в соответствии со стратегическими целями вуза [161].

Бюджеты функционирования и развития предусматривают планирование расходов университета по статьям бюджетной классификации с разделением затрат по источникам финансирования (бюджетные ассигнования, внебюджетные средства).