Глущенко Ирина Валерьевна. Финансирование общего образования в России в условиях применения бюджетирования, ориентированного на результат : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Глущенко Ирина Валерьевна; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Волгоград, 2009.- 199 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/395

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. МОДЕЛИ И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ 12

1.1. Модели и формы финансирования образования 12

1.2. Организационно-правовые основы и источники финансирования 38

1.3. Теоретические основы бюджетирования, ориентированного на

результат 53

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНАХ 68

2.1. Анализ финансирования образования в России 68

2.2. Определение эффективности финансирования общего образования в Волгоградской области 87

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ 100

3.1. Внедрение системы БОР в сферу общего образования Волгоградской области 100

3.2. Методика расчета объема нормативного по душевого финансирования общеобразовательных учреждений 136

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 169

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 180

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**В России созданы все необходимые предпосылки для перехода на качественно более высокий, отвечающий общепризнанным принципам и международным стандартам уровень управления государственными и муниципальными финансами.

В этих условиях многократно возрастает ответственность за выбор наиболее эффективных способов осуществления государственных расходов, учет не только краткосрочных, но и долгосрочных последствий принимаемых сегодня решений.

В целях повышения качества финансового планирования в бюджетном секторе важно усиление ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов.

Практикуемая в России модель постатейного бюджетирования, основы которой были заложены в конце 1990-х годов, несмотря на множество достоинств, изжила себя с точки зрения дальнейшего повышения эффективности управления общественными финансами, так как она создает условия для контроля за целевым использованием бюджетных средств, но не гарантирует, что выделяемые ресурсы расходуются эффективно и обеспечивают реализацию государственной политики.

Поэтому вопросы создания гибкой современной системы финансирования приобрели для российского образования характер острейшей проблемы. Сегодня недофинансирование сферы образования со стороны государства сочетается с неэффективным использованием бюджетных ресурсов.

Ключевым направлением бюджетной реформы, важнейшим инструментом повышения эффективности государственного управления является разработка и внедрение концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). БОР подразумевает прозрачность,

подконтрольность и повышение эффективности распределения и использования финансовых ресурсов.

В сложившихся условиях становится актуальным исследование проблем и способов финансирования образования на основе оценки результативности бюджетных расходов, т.е. оценки соотношения между результатами деятельности и расходами на их достижение.

В целом поставленная проблема продиктована потребностями практики и имеет существенное значение для совершенствования моделей финансирования бюджетных общеобразовательных учреждений.

**Степень разработанности проблемы.**Проблемам финансирования государственных и муниципальных расходов на основе оценки бюджетной результативности и реализации методов бюджетирования, ориентированного на результат, посвящено большое количество работ российских и зарубежных ученых и профессионалов-практиков: С. Ананенко, А. Андреевой, М. Афанасьева, С. Артемьевой, Н. Бабко, Н. Бакши, Е. Басалаевой, О. Врублевской, В. Гамукина, Н. Ефимовой, И. Иванова, Н. Колесниковой, А. Кудрина, В. Климанова, В. Луковой, Т. Нестеренко, Г. Поляка, М. Придачука, В. Ракитского, М. Романовского, Б. Сабанти, В. Сенчагова, В. Фетисова, А. Шишкина, Т. Юткиной, Н. Яшиной и др.

В нашей стране в последние несколько лет появился целый ряд исследований, раскрывающих отдельные вопросы экономики образования. В их числе работы А. Абрашмина, А. Бабича, С. Белякова, В. Бутова, В. Гришина, С. Гуревича, Э. Днепрова, Е. Егорова, Г. Иванова, В. Курченко, П. Ломанова, А. Московского, Т. Пантелеева, Б. Рябушкина, А. Тихонова, В. Чекалина, С. Шишкина, Л. Якобсона. Их труды стали стимулом более глубокого изучения особенностей финансирования социальной сферы.

Различные аспекты финансирования социальных расходов на образование, их источники, построение моделей финансовых потоков в системе образования, выработка стратегий улучшения использования финансовых ресурсов освещены в работах А. Балашова, А. Вифлеемского, В.

Журавлева, И. Ишиной, Т. Клячко, И. Майбурова, Н. Максимовой, Д. Нестеровой, Л. Перекрестовой, А Савицкой, В. Самойловой, Ю. Таратутты, А. Фурсенко, Л. Шаховской, В. Шишкина.

Специфика нормативного подушевого финансирования в сфере общего образования раскрыта в исследованиях И. Абанкиной, Л. Антоновой, Н. Бабко, А. Вифлеемского, В. Ерошина, В. Климанова, М. Мусарского, М. Никитина, И. Тарасовой.

Вместе с тем, недостаточная научная разработка финансово-экономических инструментов развития образования, новых стратегий и механизмов повышения эффективности использования финансовых ресурсов, основанных на сочетании методов государственного управления и рыночных подходов, а также практическая востребованность системы финансирования, основанной на высокой степени измеримости результатов обучения в учебных заведениях, предопределили выбор темы диссертационного исследования, обусловили его цель и задачи.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Целью работы является теоретическое обоснование методов и инструментов финансирования общеобразовательных учреждений и разработка методик оценки результативности бюджетных расходов.

Реализация цели потребовала решения следующих задач:

исследовать основные модели финансирования образования; выявить модель, наиболее приемлемую для общего образования в современных условиях;

проанализировать современное состояние и системно представить проблемы финансирования учреждений сферы образования;

выявить преимущества и недостатки методов, применяемых при определении норматива подушевого финансирования общего образования;

разработать методику оценки эффективности бюджетных расходов в условиях применения БОР в сфере общего образования; предложить

алгоритм (последовательность операций) оценки эффективности бюджетных расходов в сфере общего образования;

предложить модель нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений;

формализовать определение региональной субвенции, муниципального норматива финансирования и формирования сметьъ общеобразовательного учреждения.

**Предметом диссертационного исследования**выступает совокупность методов и инструментов финансирования сферы общего образования в условиях применения бюджетирования, ориентированного на результат.

**Объектом диссертационного исследования**являются бюджетные расходы на общее образование.

**Методологической основой исследования**послужил диалектический метод познания и системный подход. В процессе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы как научная абстракция, анализ и синтез, методы группировки, сравнения и др.

**Теоретическую базу диссертационного исследования**составили научные труды отечественных и зарубежных авторов в области эффективного управления государственными и муниципальными финансами на основе оценки результативности бюджетных расходов и внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, правительственные программы и прогнозы, законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации и Волгоградской области, материалы и рекомендации международных всероссийских, межрегиональных научных и научно-практических семинаров и конференций.

**Информационной базой работы**явились статистические и аналитические материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, результаты исследований

финансирования образования, опубликованные в периодических изданиях, монографической и другой научной литературе, в сети Internet, а также результаты, полученные автором в процессе наблюдений и внедренческой деятельности.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в решении научной проблемы развития методов и инструментов финансирования общего образования в условиях применения бюджетирования, ориентированного на результат.

Наиболее существенные результаты, содержащие научную новизну исследования, заключаются в следующем:

1. Доказано, что в современных условиях наиболее приемлемой из  
моделей финансирования образования (модель финансирования образования,  
ориентированная на свободный рынок, модель финансирования образования,  
ориентированная на общественный рынок, антирыночная модель  
социального финансирования образования, ориентированная на  
альтернативное интегрированное общество) является модель  
многоканального финансирования с преобладающей ролью бюджетного  
финансирования, т.е. партнерство муниципального бюджета и средств  
населения.

1. Системно представлены проблемы финансирования учреждений сферы образования в Российской Федерации и ее регионах. Они рассматриваются с двух позиций: 1) недостаток средств, выделяемых бюджетной системой, как количественную характеристику проблемы финансирования образования; 2) недостаточно эффективное распределение бюджетных средств между уровнями образования и образовательными учреждениями как качественную характеристику проблемы финансирования образования.
2. Выявлены преимущества и недостатки нормативного подушевого финансирования (НПФ). Преимущества: повышение маневренности финансирования и заинтересованности образовательных учреждений в

результатах деятельности, улучшение материальной базы

общеобразовательных учреждений; дифференциация средств по видам  
расходов; увеличение доли учебных расходов; повышение  
конкурентоспособности школ; растущая автономия школ и возможность  
образовательного выбора для учащихся; повышение эффективности  
бюджетных расходов; обеспечение зависимости размера заработной платы от  
результатов деятельности. Недостатки: недостаточная вариативность в  
выборе базовых параметров для расчета норматива (период, наполняемость  
классов); игнорирование региональных различий, специализации  
общеобразовательных учреждений и стоимости различных

специализированных программ; недоработанность системы коэффициентов для начисления заработной платы учителям за дополнительную работу с трудными детьми; отсутствие закрепленного порядка доведения (распределения) бюджетных средств до уровня школы.

4. Разработана методика оценки эффективности бюджетного  
финансирования в условиях применения БОР в сфере общего образования,  
позволяющая соотнести показатели результативности с объемами  
бюджетного финансирования. Алгоритм оценки эффективности бюджетных  
расходов в сфере общего образования состоит из следующих  
последовательных операций: а) формулирование системы целей  
общеобразовательной деятельности и их ранжирование; б) определение  
индикаторов достижения каждой цели; в) разработка мероприятий по каждому  
индикатору и способов их достижения; г) определение итогового оценочного  
ранга каждого способа (мероприятия); д) соотношение доли фактически  
произведенных и плановых расходов на реализацию каждого мероприятия к  
итоговому оценочному рангу.

5. Разработана и предложена трехуровневая модель нормативного  
финансирования общеобразовательных учреждений, в которой реализуются  
принципы НПФ на всех уровнях от бюджета субъекта РФ до сметы  
муниципального общеобразовательного учреждения, а норматив

определяется как произведение нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг с учетом поправочных коэффициентов, отражающих объективно существующие различия в стоимости единицы услуг, числа учащихся и качества предоставленных услуг

6. Формализовано определение региональной субвенции, муниципального норматива финансирования и формирование сметы общеобразовательного учреждения. Формульное финансирование предусматривает применение системы поправочных коэффициентов, учитывающих объективно существующие условия образовательного процесса и особенности реализации общеобразовательных программ.

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии методологических исследований в сфере управления государственными и муниципальными расходами, углубленной разработке новых подходов к повышению их эффективности в рамках бюджетирования, ориентированного на результат. Научные результаты позволяют создать современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения достижения конечных общественно-значимых результатов и стимулирования бюджетных учреждений к повышению качества оказываемых ими бюджетных услуг.

Практическая значимость результатов, полученных в ходе проведенного диссертационного исследования, заключается в возможности внедрения в практику деятельности общеобразовательных учреждений метода оценки эффективности бюджетных расходов и методики расчета объема нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений.

**Апробация работы.**Предлагаемые автором теоретические выводы и практические рекомендации по вопросам повышения эффективности бюджетных, расходов с помощью аналитических возможностей бюджетирования, ориентированного на результат, обсуждены и

представлены в коллективной монографии, на региональных научно-практических конференциях, научных сессиях и заседании круглого стола, проходивших в Волгоградском государственном университете, Волгоградской Академии государственной службы, Петрозаводском государственном университете, Волжском институте экономики, педагогики и права, Краснодарском государственном университете в 2005-2009 годах.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли отражение в 15 научных публикациях общим объемом 5,8 п.л., в т.ч. 5,6 авторских.

Разработанные автором методики оценки эффективности бюджетных расходов в сфере общего образования, а также расчета объема нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений двух уровней: муниципального и уровня общеобразовательного учреждения использованы в работе Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области, Департамента финансов г.Волгограда, территориального управления Советского района Департамента финансов г.Волгограда, что подтверждается справкой о внедрении результатов диссертационного исследования. Выполненные научные разработки также используются в учебном процессе Волгоградского государственного университета при преподавании учебных курсов "Бюджетный учет и отчетность" и "Управление финансами в бюджетных и некоммерческих организациях" для студентов, обучающихся по специализации "Бухгалтерский учет, анализ и контроль в бюджетных и некоммерческих организациях".

**Объем и структура диссертации.**Цель и задачи исследования определили структуру диссертационной работы и приложений. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Во введении обоснована актуальность темы диссертационной работы; определены цель, задачи, объект и предмет исследований; раскрыта

теоретическая, методологическая и информационная база исследования; дана характеристика теоретической и практической значимости и научной новизны полученных результатові

В первой главе "Модели и источники финансирования образования" рассматриваются модели и формы финансирования образования, организационно-правовые основы и источники финансирования образования, теоретические основы бюджетирования, ориентированного на результат.

Во второй главе "Анализ финансирования образования в Российской Федерации и регионах" дана оценка фактического состояния финансирования образования, выявлены проблемы внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат в сферу общего образования, а также определены преимущества и недостатки нормативного подушевого финансирования.

В третьей главе " "Совершенствование финансирования общеобразовательных учреждений на основе оценки результативности бюджетных расходов" разработан алгоритм оценки эффективности бюджетных расходов в сфере общего образования и предложена методика расчета объема нормативного подушевого финансирования образования, формализовано определение региональной субвенции, муниципального норматива< финансирования и формирование сметы общеобразовательного учреждения.

В заключении изложены основные выводы и предложения по результатам проведенного исследования.

## Модели и формы финансирования образования

Рост экономики России определяется множеством разнообразных, факторов: увеличением количества ресурсов, повышением их качества и совершенствованием их использования. Подъем благосостояния общества невозможен без создания условий для экономического роста. Это, как правило, требует инвестиций.

Для достижений устойчивого экономического роста инвестиции в образование (т.е. в человеческий капитал) важны не меньше, чем вложения в капитал физический.

В настоящее время проблемы оценки человеческого капитала и его роли в увеличении объема национального богатства все больше выдвигаются на передний план. Несмотря на то, что единые принципы исчисления этого комплексного показателя еще не выработаны, можно выделить следующие принципы расчета и учета основных его показателей, таких как стоимость образования, воспитания, подготовки новых работников наряду с повышением квалификации, удлинение периода трудовой деятельности, потери в связи со смертностью, болезнями и другими факторами.

Социальные выгоды развития образования оценить сложно. Считается, что более образованные члены общества являются более осведомленными избирателями, более законопослушными гражданами и приносят значительную выгоду, так как идеи высококвалифицированных специалистов по совершенствованию технологий становятся достоянием общества, что дает возможность каждому воспользоваться ими. Именно вложения в человеческий капитал, рост ценности человеческого , труда становятся важнейшими факторами преобразования экономики, так как человеческий капитал может рассматриваться как запас, который может накапливаться и быть источником более высокого дохода общества в будущем. Образование не только позволяет овладеть уже накопленными знаниями, но и способствует приобретению новых знаний, а также создает условия для развития более совершенных технологий.

В настоящее время в России все большее распространение получает теория человеческого капитала. Человеческий капитал создается и наращивается главным образом посредством образования и обучения. Правительства, индивидуальные работники и их работодатели "инвестируют" средства в человеческий капитал, выделяя деньги и время на образование, профессиональное обучение (на накопление знаний и навыков). Выгоды от образования (от инвестиций в человеческий капитал) могут выступать в виде более высоких заработков в будущем (инвестиции будут экономически целесообразными, только если они принесут отдачу, окупятся, т.е. если полученное образование обеспечит более высокий уровень доходов);

- расширения доступа к интересной, приятной и перспективной работе, повышение социального статуса (так называемые моральные выгоды).

Категория «человеческий капитал» представляет собой чрезвычайно сложное и многогранное понятие, поэтому вполне закономерно существование множества определений, обусловленных различными авторскими подходами к анализу проблемы.

## Анализ финансирования образования в России

Ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое избранной властью в рамках экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальной регулирование, является финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет. Он определяет формы и методы образования государственных финансовых ресурсов и направление их использования в интересах общества.

Экономические и политические реформы, проводимые в России с начала 90-х годов, не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь бюджетную систему. Государственный бюджет дает политической власти возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных отраслей экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения.

Развитие социальной инфраструктуры повышает качество жизни населения, что является, в результате, основой роста национальной экономики, а также укрепления социальной стабильности в обществе.

В современном индустриальном и урбанизированном обществе огромную роль в жизнеобеспечении человека играет непроизводственная сфера, являющаяся важнейшим фактором развития производительных сил. Социальная инфраструктура, в которую входят учреждения народного образования, здравоохранения, культуры, искусства, социального обеспечения, занимает видное место в народохозяйственном комплексе государства. Несмотря на бурное развитие рынка образовательных услуг, основным источником финансирования системы образования в России по-прежнему остаются средства бюджетов всех уровней. Необходимость бюджетного финансирования социальной сферы обусловлена свойствами социальных услуг как общественного товара, их ролью в социально-экономическом развитии страны1. Однако суммы бюджетных ассигнований не могут определяться по потребности. Процесс государственного регулирования — это и установление государственного заказа, подлежащего бюджетному обеспечению, социальных нормативов, выраженных как в натуральном, так и в денежном исчислении".

Бюджетное финансирование осуществляется за счет денежных средств всех уровней бюджетной системы с использованием механизма межбюджетного перераспределения.

Образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями- общественных и религиозных организаций (объединений). С точки зрения источников финансирования государственные и муниципальные образовательные учреждения могут быть объединены в одну группу, поскольку их финансирование базируется на единстве консолидированного бюджета страны, включающего как государственные, так и муниципальные бюджеты.

## Внедрение системы БОР в сферу общего образования Волгоградской области

За последние пять лет процесс реформирования всех уровней бюджетного сектора не теряет своей актуальности. Достаточно проанализировать действующую законодательную базу, концептуальные разработки основных министерств, становится понятно, что необходимость преобразований очевидна. Все это объединяется в ключевом принципе бюджетной реформы, который не раз был продекларирован Президентом Российской Федерации: государство должно отказаться от сметного финансирования бюджетных учреждений и перейти к принципу оплаты в соответствии с получаемыми обществом результатами. Безусловно, данный процесс является длительным и имеет эволюционный характер.

В этой связи возникает очевидный вопрос: как максимально эффективно планировать расходную часть бюджета или, иными словами, как распределять ресурсы по ее структуре с точки зрения оказания бюджетных услуг максимального качества?

Сложность решения данного вопроса заключается не только в отсутствии системной методологии проектирования бюджетных расходов, соответствующей современным требованиям экономики, но и в проблему трансформации мышления экономистов, работающих в бюджетной сфере. Однако решение этих проблем взаимосвязаны между собой, т.к. смена представлений об эффективности бюджетных расходов влечет за собой и разработку действенной методологии проектирования бюджетных расходов.

Вторым очевидным вопросом является следующий: Каким же образом решать проблему формирования необходимых обществу бюджетных услуг, финансируемых государством?

Можно выделить две модели. В соответствии с первой моделью органы власти формируют перечень приоритетов и стратегических целей социально-экономического развития страны, который утверждается президентом или правительством России (например, в среднесрочных программах социально-экономического развития страны, в посланиях президента Федеральному собранию, в иных стратегических документах). Затем каждый распорядитель бюджетных средств осуществляет выбор целей и задач из утвержденного перечня и уже на этой основе формирует план мероприятий и бюджетных программ. Для реализации программ он должен представить обоснованные расчеты по их финансированию. Исходя из этого формируется бюджет на ближайшие и последующие финансовые годы. Правда, подготовить исчерпывающие основания, и найти взаимосвязь между целями, задачами, мероприятиями и объемами их финансирования удается не всегда. Поэтому главные распорядители бюджетных средств будут стремиться сохранить бюджет хотя бы на уровне прошлого года. Оценку собственной деятельности они проводят сами, а результаты утверждают правительственные комиссии (Минфин и/ или Минэкономразвития России).

Такая модель фактически и применяется в России: наряду со сметным финансированием главных распорядителей бюджетных средств начат процесс внедрения программного финансирования. Главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) имеют как бы два бюджета: сметный (ведомственный), утверждаемый законом о федеральном бюджете, и программный, отражаемый в докладе об основных результатах деятельности.

Согласно второй модели на начальном этапе выявляются потребности общества в получении услуг от государства (в сферах обеспечения правопорядка, здравоохранения и т.д.). В качестве методов сбора такой информации используются опросы общественного мнения, специализированные исследования, учитываются мнения экспертов в конкретных областях, заключения бизнес сообщества и объединений и др. Собранная информация классифицируется по какому-либо признаку (например, отраслевому или ведомственному) и затем формируется перечень целей, задач и необходимых мероприятий для решения выявленных проблем. Одновременно цели, задачи и мероприятия структурируются по программам; проводится бюджетная оценка последних, то есть определяется стоимость мероприятий. Методы оценки могут быть разные, например, за основу берутся альтернативная стоимость аналогичных услуг на рынке либо экспертные заключения. В программах представлены как переходящие из года в год обязательства государства, так и новые.

Для второй модели должны быть созданы высокоразвитые базовые институты гражданского общества и обеспечена двусторонняя связь в системе "власть — общество". Россия не располагает столь эффективными механизмами взаимодействия между обществом и государством, поэтому использование данной модели в российских условиях пока проблематично.

Данные обстоятельства обуславливают актуальность разработки методик оценки эффективности бюджетных расходов региональных и муниципальных бюджетов. Следуя основному принципу бюджетирования, ориентированного на результат, а именно выделять соответствующие бюджетные ассигнования для достижения общественно значимых результатов, которые зафиксированы и измеряемы определенными целевыми показателями, на первом этапе особую актуальность приобретает изучение общественного мнения о бюджетных услугах.

Оценка эффективности финансирования заключается в сравнительном сопоставлении фактического финансирования расходов на тот или иной вид образовательной деятельности и ожиданий потребителей данных бюджетных услуг. Оценку эффективности бюджетного финансирования в сфере образования предлагаем производить в разрезе видов образования (дошкольного, общего, среднеспециального).