Фонова, Оксана Викторовна. Развитие механизма финансирования профессионального образования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Фонова Оксана Викторовна; [Место защиты: Нижегор. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского].- Саранск, 2011.- 182 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1413

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические подходы к формированию механизма финансирования профессионального образования 13**

1.1. Сущность механизма финансирования профессионального образования 13

1.2. Классификация методов и источников финансирования образовательных услуг как элементов механизма финансирования образования 29

1.3. Особенности механизма финансирования профессионального образования в мировой образовательной системе 38

**Глава 2. Исследование механизма функционирования и финансовой поддержки образовательных услуг в системе профессионального образования 53**

2.1. Механизм финансирования профессионального образования в российской практике 53

2.2. Исследование механизма финансирования профессионального образования в Республике Мордовия 65

2.3. Анализ эффективности расходов консолидированного бюджета Республики Мордовия в сфере начального и среднего профессионального образования 86

**Глава 3. Направления совершенствования механизма финансирования образования в современных российских условиях 96**

3.1. Механизм нормативного финансирования в условиях модернизации начального и среднего профессионального образования в Мордовии 96

3.2. Двухуровневая схема бюджетного финансирования начального и среднего профессионального образования на основе нормативного подушевого финансирования 118

3.3. Разработка альтернативных источников финансирования профессионального образования 132

Заключение 145

Список использованных источников 152

Приложения 170

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Высокий уровень образованности общества способствует развитию любого государства. Особую значимость образование приобретает на фоне глобальных проблем, захлестнувших мир на современном этапе его развития. В цивилизованном обществе образование является выгодным источником инвестирования. Однако в условиях финансового кризиса в России обострились проблемы, связанные со стабильным и достаточным финансированием профессионального образования в соответствии с его масштабами и потребностями. Сокращение государственного финансирования системы профессионального образования порождает необходимость разработки новых инструментов финансирования, оценки их эффективности и механизмов их внедрения.

В направлениях финансовой политики государства, нормативно- правовых документах, в целевых программах различного уровня содержится множество противоречий, порождающих проблемы и институциональные барьеры в развитии учреждений профессионального образования как субъектов экономической деятельности. Государственные образовательные учреждения, с одной стороны, представляют собой учреждения, оказывающие государственную услугу и финансирующиеся из бюджета, а, с другой стороны, организации, осуществляющие приносящую доход деятельность. Данные обстоятельства определяют необходимость концептуального совершенствования бюджетного и внебюджетного финансирования отечественных учреждений профессионального образования. Применение зарубежного опыта реформирования финансовых отношений между государством и образовательным учреждением требует его адаптации для российских условий хозяйствования.

Изменение роли государства в распределении финансовых средств между уровнями профессионального образования и повышение финансовой самостоятельности образовательных учреждений позволят избежать неэффективных расходов системы профессионального образования.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью всестороннего научного анализа источников и проблем модернизации финансового механизма системы профессионального образования, который позволит, во-первых, с системных позиций выявить существующие противоречия в развитии финансового механизма системы профессионального образования, во-вторых, предложить решения и определить перспективы финансового взаимодействия государства и образовательных учреждений.

Степень разработанности проблемы. Экономические проблемы системы образования были предметом интереса классиков экономической науки А. Смита, Ф. Листа, А. Маршалла, рассматривавших образование как источник общественного капитала, а приобретенные благодаря обучению знания, умения и навыки как часть национального богатства. Эти идеи получили развитие в теории человеческого капитала, которую разрабатывали Т.У. Шульц, Г.С. Беккер, М. Блауг, Ф. Махлуп, Г. Псахаропулос, П. Тейхейра, Р. Солоу.

С точки зрения анализа методологических основ развития финансового механизма системы ВПО, особый интерес представляют работы Д.Б. Джонстоуна, предложившего теорию «разделения затрат» на образование, Ш. Слотер и Л. Лесли, обосновавших концепцию академического капитализма, а также автора теории «предпринимательского университета» Б. Кларка.

В ряду отечественных представителей экономической науки, внесших большой вклад в теорию экономики образования, стоят B.C. Автономов, А.Б. Вифлеемский, А.И. Добрынин, С.А. Дятлов, В.А. Жамин, Е.Н. Жильцов, О.В. Иншаков, Р.И. Капелюшников, Я.И. Кузьминов, С.Г. Струмилин, А.И. Субетто, В.В. Чекмарев и другие известные экономисты.

Вопросы, связанные с определением экономической и правовой природы образовательных услуг и формами их реализации, анализом процессов формирования и функционирования рынка образовательных услуг, становления системы современного менеджмента в отечественных вузах нашли отражение в работах А.Е. Балабанова, Г.А. Балыхина, Ш.З. Валиева, Е.Н. Геворкян, В.В. Кваниной, А.К. Клюева, Е.А. Князева, Г.Ф. Красноженовой, СВ. Курова, В.Г. Лобова, М.А. Лукашенко, В.В. Насонкина, А.Д. Селюкова, О.Н. Смолина и других исследователей.

Финансово-бюджетные аспекты деятельности государственных учреждений, функционирования финансового механизма в целом, и системы профессионального образования в России и за рубежом, в частности, получили освещение в публикациях таких авторов, как С.А. Беляков, В.В. Бочаров, А.А. Воронин, Е.Б. Виноградова, A.M. Гринь, А.О. Грудзинский, Д.А. Ендовицкий, И.Г. Животовская, И.Н. Зорников, В.А. Зубенко, И.В. Ишина, Н.Р. Кельчевская, Т.Л. Клячко, В.В. Ковалев, Г.А. Краюшкина, Г.И. Мальцева, Н.Б. Озерова, Н.А. Платонова, О.В. Репина, Т.Ф. Романова, Л.П. Рябов, Г.В. Семеко, В.К. Сенчагов, Е.Н. Щесняк, Г.И. Хотинская, Т.В. Юрьева, М.А. Яхъяев.

В работах указанных ученых выявлена экономическая и правовая природа бюджетных и внебюджетных средств образовательных учреждений, предложены модели государственного финансирования образовательных учреждений, исследованы отдельные аспекты налогообложения, финансового управления, государственного регулирования финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений, оптимизации объемов и структуры источников финансового обеспечения отрасли при решении новых задач социально-экономического развития страны, результативности использования средств в этой сфере.

Вместе с тем специфика экономических процессов в сфере образования, особенности современного функционального и финансового состояния требуют концептуального осмысления и обеспечения разработки действенного финансового механизма системы профессионального образования, способного в полной мере реализовать современную экономическую, социальную и финансовую политику государства.

Необходимость исследования и решения перечисленных проблем финансового обеспечения развития профессионального образования предопределила цели и задачи диссертационной работы, ее логику и структуру.

Целью диссертации является разработка теоретических положений, методических и практических рекомендаций по развитию механизма финансирования профессионального образования.

Задачи исследования. Поставленная цель предполагает решение следующих задач: выявить факторы, оказывающие влияние на стоимость образовательной услуги в процессе трансформации и модернизации механизма финансирования профессионального образования в России; исследовать современные механизмы и особенности финансирования профессионального образования в зарубежных странах, в Российской Федерации и Республике Мордовия; - проанализировать эффективность расходования бюджетных средств в сфере начального и среднего профессионального образования и на этой основе уточнить методику его финансирования; - предложить методический подход к развитию механизма образовательного кредитования с использованием дополнительных источников финансирования; - разработать рекомендации по развитию механизма финансирования профессионального образования с целью стимулирования эффективности деятельности образовательных учреждений

Объектом исследования является механизм финансирования профессионального образования.

Предметом исследования является совокупность теоретических, методических и практических проблем развития механизма финансирования профессионального образования.

Теоретической основой диссертационной работы послужили научные положения, изложенные в современной теории финансов, труды отечественных и зарубежных исследователей по изучаемой проблеме, работы ведущих ученых и специалистов в области совершенствования организационных и экономических механизмов образовательной инфраструктуры, нормативно-методические материалы по данной теме, материалы международных, всероссийских и республиканских научных и практических конференций, совещаний и семинаров по проблемам финансирования сферы образования.

Информационную базу исследования составили законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и Республики Мордовия, государственные программы в области организации и реформирования образовательной системы РФ. В процессе работы были использованы статистические материалы Министерства образования и науки РФ, Министерства образования Республики Мордовия, Министерства финансов РФ и Министерства финансов Республики Мордовия, Федеральной службы государственной статистики РФ, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Мордовия, годовые отчеты о деятельности образовательных учреждений Республики Мордовия.

Методологической базой исследования являются общенаучные приемы экономического анализа, методы системного, сравнительного, структурного и функционального анализа, диалектический, исторический и логический методы, методы сравнения и обобщения, экономико-математические, графические и другие методы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Проведена систематизация факторов, оказывающих влияние на стоимость образовательной услуги, на внешние (территориальное расположение учебного заведения; уровень инфляции; природно- климатические и социально-демографические условия и др.) и внутренние (состояние материально-технической базы образовательного учреждения; ресурсоемкость отрасли народного хозяйства, для которой ведется подготовка кадров и др.)> учет которых позволяет повысить объективность планирования бюджетных расходов на профессиональное образование.

2. Выявлены преимущества и недостатки основных моделей финансирования образования, используемых в мировой практике и обосновано создание смешанной модели, отвечающей следующим требованиям: обеспечение равных условий доступа к образованию; многообразие форм и источников финансирования образования; повышение финансовой самостоятельности учебных заведений; стимулирование конкурентоспособности образовательных учреждений; сохранение государственного контроля над системой образования.

3. Уточнена методика финансирования учреждений начального и среднего профессионального образования в части определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества государственных образовательных учреждений, и определены этапы перевода учреждений начального и среднего профессионального образования на нормативное подушевое финансирование, что будет способствовать эффективному перераспределению бюджетных ассигнований.

4. Предложен и обоснован методический подход к развитию механизма образовательного кредитования с помощью альтернативного источника финансирования в виде материнского (семейного) капитала, который позволит привлечь в сферу профессионального образования дополнительные финансовые ресурсы, а также минимизировать характерные для этого вида кредитования риски невозврата кредитных средств.

5. Обоснована необходимость создания фонда развития профессионального образования, с целью стимулирования эффективности деятельности образовательных учреждений. Для рационального распределения средств фонда разработана система показателей оценки результативности деятельности конкретного образовательного учреждения, учитывающая расчет коэффициентов загрузки учреждения; трудоустройства выпускников; успеваемости учащихся с целью более эффективного распределения бюджетных средств.

6. Разработаны рекомендации по совершенствованию целевой контрактной подготовки специалистов, планированию и прогнозированию потребности регионального рынка труда в специалистах соответствующего уровня образования и специализации, с целью рационального использования бюджетных средств на образование.

Теоретическую значимость исследования имеют: уточненное содержание механизма финансирования системы профессионального образования; систематизация факторов, оказывающих влияние на стоимость образовательной услуги, а также обоснование необходимости создания смешанной модели финансирования образования, включающей некоторые элементы трех основных моделей финансирования образования, используемых в мировой практике.

Результаты исследования, выводы и предложения дополняют теорию финансов и могут быть использованы в качестве теоретических основ для дальнейших научных исследований финансовых отношений в сфере профессионального образования.

Практическую значимость исследования имеют: предложенный методический подход к развитию механизма образовательного кредитования с использованием дополнительного источника финансирования в виде материнского (семейного) капитала; уточненная методика финансирования учреждений начального и среднего профессионального образования на основе государственного заказа на выполнение государственной услуги; обоснованный алгоритм перевода учреждений начального и среднего профессионального образования на нормативное подушевое финансирование; предложение по созданию фонда развития профессионального образования, с помощью которого предполагается стимулировать повышение эффективности - деятельности образовательных учреждений; рекомендации по совершенствованию целевой контрактной подготовки специалистов.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования обсуждались на пятой Республиканской научно-практической конференции «Наука и инновации в Республике Мордовия» (Саранск, 2006), на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы современной экономики: инвестиции, инновации, логистика, труд» (Саратов, 2009), на пятой заочной научной конференции «Теория и практика современной науки» (Москва, 2010).

Выводы и рекомендации по разработке эффективного механизма финансирования учреждений начального и среднего профессионального образования приняты к внедрению в практику деятельности Министерства образования Республики Мордовия.

Система показателей оценки результативности деятельности образовательных учреждений и предложение о создании в составе республиканского бюджета фонда развития профессионального образования, приняты к рассмотрению Министерством финансов Республики Мордовия при планировании бюджетных расходов и оценке эффективности целевого использования бюджетных ассигнований республиканского бюджета.

Материалы диссертационного работы используются в учебном процессе филиала Волго-Вятской академии государственной службы в г.Саранске.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 10 научных статей общим объемом 3,5 п.л., в том числе вклад соискателя - 3,39 п.л. Три статьи объемом 1,57 п.л. (вклад соискателя 1,57 п.л.) опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

Структура и объем диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, включающего 198 источников, содержит 18 формул, 32 таблицы, 13 рисунков, 6 приложений. Работа изложена на 170 страницах.

## Классификация методов и источников финансирования образовательных услуг как элементов механизма финансирования образования

Знания и образование — одна из самых бурно растущих и перспективных сфер экономики. По оценкам специалистов, во всем мире объемы спроса и предложения образовательных услуг растут весьма существенно, особенно в профессиональном образовании, а в наиболее динамично развивающихся странах темп их ежегодного роста достигает 10-15%. Окупаемость инвестиций в образование составляет от 3 до 6 долл. на каждый вложенный доллар, что делает эту сферу инвестиционно привлекательной. Однако, такая отдача достигается не сразу, поэтому во всем мире государство активно поддерживает, напрямую финансирует образование и обеспечивает ему льготный режим.

Во многих странах на вопрос «кто должен платить за профессиональное образование?» традиционным ответом является -«государство». Однако постепенно профессиональное образование стало признаваться разделенной ответственностью между государством и студентами. Идея о «разделении затрат» вращается вокруг следующего аргумента: общественные фонды ограничены, в результате профессиональное образование должно конкурировать за недостаточные общественные средства с другими важными коммунальными сервисами, как здравоохранение, инфраструктура, военная оборона и др. [50]. Поскольку граждане получают существенные выгоды от образования, то справедливость диктует, что они должны оплачивать часть затрат за обучение.

Начиная с 2000 года в России наблюдается значительное увеличение затрат на образование и науку по сравнению с общеэкономическими показателями. И это подготовило почву для серьезной институциональной перестройки в сфере образования, прежде всего, модернизации структуры и содержания общего и профессионального образования, улучшения его качества, повышения эффективности управления образовательной системой.

Но, к сожалению, этим положительным моментам в противовес ставятся серьезные проблемы системы российского образования. Особенно остро они проявляются в сфере профессионального образования.

Во-первых, произошла структурная деформация образования. На фоне существенного общего недофинансирования образования особо резко сократилась доля средств, выделяемых на профессиональное образование. Внутри профессионального образования, в свою очередь, структура подготовки не совпадает с потребностями рынка труда: растет недостаток специалистов среднего звена и квалифицированных рабочих кадров, «производится» избыток специалистов гуманитарных и недостаток инженерных специальностей. Подготовка специалистов производится исходя из престижа профессии, без предварительного анализа потребности в трудовых ресурсах предприятий, регионов и страны в целом. В результате, более четверти выпускников с высшим профессиональным образованием и около трети выпускников со средним профессиональным образованием не трудоустраиваются по полученной специальности;

Во-вторых, высшее профессиональное образование мало взаимодействует с научной сферой, что в будущем непременно скажется на развитии научного потенциала страны, и на ее престиже в мировом научном сообществе. Качество образовательных услуг ухудшается в связи с множественным совместительством, а также увеличением нагрузки на основной профессорско-преподавательский состав за последнее десятилетие. Отмечается нежелание талантливых молодых специалистов заниматься преподавательской деятельностью. Это дает основания прогнозировать в ближайшем будущем существенный кадровый дефицит квалифицированного профессорско-преподавательского состава. В свою очередь, на наш взгляд, это может привести не только к кризису образовательной системы России, но и к задержке экономического роста страны в целом. Решением данной проблемы мог бы стать возврат квалифицированных российских специалистов из-за рубежа. Но для этого необходима сопоставимая с зарубежной заработная плата;

В-третьих, образование утратило свою привлекательность с точки зрения «социальной лестницы», которая давала возможность низкодоходным слоям населения обеспечить себе благополучное будущее. Нарастающий разрыв между общим и высшим профессиональным образованием делает последнее труднодоступным для семей с низкими и средними доходами. Лишь 5 % населения могут полностью его финансировать;

В-четвертых, современная экономика развитых стран прирастает в значительной степени за счет экономики знаний. И, по мнению многих ученых, для успешного развития страны необходимо, чтобы не менее 70 процентов взрослого населения имело высшее образование и не менее 70 процентов из этой совокупности непрерывно совершенствовали накопленные знания. Т.е. российская система профессионального образования должна ориентироваться, прежде всего, на непрерывное профессиональное образование, что в будущем будет способствовать ускорению технико-технологического обновления экономики;

В-пятых, в 90-е годы наблюдалась значительная миграция в Россию специалистов с зарубежными дипломами, в первую очередь из республик ближнего зарубежья, выезжающих из этих стран по экономическим и социальным причинам. Между тем, системы образования этих стран все больше расходятся, и проблема единства образовательного и экономического пространства становится все более напряженной. С другой стороны, в это же время наблюдался непрерывный отток из России высококвалифицированных специалистов, так называемая «утечка мозгов». И тот и другой факторы оказали существенное влияние на качество российского образования;

В-шестых, сегодняшняя российская система образования характеризуется фактическим отсутствием ответственности учебных заведений за конечные результаты образовательной деятельности. Не развиты в достаточной степени независимые формы и механизмы участия граждан, работодателей, профессиональных сообществ в вопросах образовательной политики;

## Исследование механизма финансирования профессионального образования в Республике Мордовия

Исследования показали, что по показателю участия молодежи в финансировании высшего образования первое место с большим отрывом от других стран занимает Финляндия. В первую пятерку вошли страны: Италия, Нидерланды, Франция и Великобритания. Что же касается России, не вошедшей в число исследуемых стран, ориентировочную оценку места России в рейтинге стран по доступности высшего образования на основе данных национального мониторинга образования представили кандидат экономических наук О.М. Карпенко и кандидат технических наук М.Д. Бершадская [82]. По данному параметру оценка места России близка к значениям США (8-е место).

По второму индикатору (показатель достигнутого уровня образования молодежи) самый высокий достигнутый уровень образования в США - 31%, затем следуют Канада, Австралия, Нидерланды. Последнее место занимает Австрия. Россия по данному показателю по ориентировочной оценке также на уровне 8-го места. Кроме того, индекс социального равенства в России один из самых низких. По ориентировочной оценке Россия занимает одно из последних мест среди рассматриваемых стран по этому наиболее значимому среди четырех индикаторов доступности высшего образования.

Сопоставляя итоговые рейтинги по показателям доступности высшего образования и возможностям его оплаты, Карпенко О. и Бершадская М. пришли к выводам: Россия относится к числу наименее успешных стран, как по показателям доступности высшего образования, так и по финансовым возможностям его получения, и поэтому она не вошла в первую десятку стран по итоговому результату. По мнению специалистов, причиной этого является не только недостаточная программа финансовой поддержки студентов (низкие стипендии, отсутствие действующих льгот налогового бремени и систем студенческого кредитования), но и низкий уровень ВВП на душу населения. Однако, российские экономисты доказывают, что, несмотря на низкий уровень подушевого ВВП, Россия по возможностям оплаты высшего образования соответствует уровню наиболее богатых стран (США, Австралия, Япония) [82].

Проведенный анализ практики финансирования профессионального образования в России показывает, что современное состояние образования характеризуется в первую очередь с позиций недостаточности бюджетных средств. Кроме того, на фоне существенного общего недофинансирования образования особо резко сократилась доля средств, выделяемых на профессиональное образование. В этих условиях все остальные проблемы, связанные с содержанием и качеством образования, доступностью качественного образования для различных слоев населения, более полным удовлетворением запросов учащихся, развитием связей с рынком труда и др., отодвигаются на второй план. Более того, большинство названных проблем является следствием недостаточного финансирования, которое, на наш взгляд, целесообразно было бы рассматривать с трех позиций: в-первых, недостаток средств, выделяемых из бюджета, как количественную характеристику проблемы финансирования образования; во-вторых, недостаточно эффективное (или недостаточно обоснованное) распределение бюджетных средств между уровнями образования и образовательными учреждениями как качественную характеристику проблемы; в-третьих, неэффективное использование полученных бюджетных средств на уровне образовательного учреждения, также как качественную характеристику проблемы финансирования образования. Отсутствие государственных гарантий бесплатности высшего профессионального образования привело к росту социального неравенства в этой сфере, в том числе неравенства возможностей городских и сельских детей. Высшее профессиональное образование становится труднодоступным для семей с низкими и средними доходами. Сегодня только 5% семей могут полностью финансировать образование своих детей [72, 95]. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации осуществлять финансирование образовательных учреждений можно только из бюджета того уровня, к которому относится учредитель соответствующего учебного заведения. Таким образом, при дефиците бюджетного финансирования естественным образом возрастает роль привлечения средств из внебюджетных источников. В настоящее время государственное и муниципальное финансирование образования составляет примерно 3,5 % ВВП. Кроме того, около 1,7 % ВВП по различным каналам поступает в сферу образования из средств предприятий и населения. Однако эффективность использования последних весьма низкая, значительная их часть (около 40 %) затрачивается на преодоление рубежа между общим и высшим профессиональным образованием. Фактически в учебные заведения попадает всего лишь около 4,2 % ВВП [104].

Бюджетный процесс в настоящее время организован таким образом, что выделение бюджетных средств осуществляется строго в соответствии со статьями экономической классификации расходов бюджета и на основании утвержденной сметы. Распределение ассигнований по экономическим статьям бюджетной классификации определяется в первую очередь необходимостью производить социально значимые выплаты работникам сферы образования, заработную плату, стипендии и пособия студентам и учащимся. В результате недостаточно финансируются статьи расходов, связанных с обеспечением собственно учебного процесса, содержанием материально - технической базы учебных заведений и их развитием.

Внутри системы образования тоже есть потери в силу ухода части средств из государственных учебных заведений в частные структуры из-за слабости и противоречивости законодательной и нормативно-правовой базы образования; долгов государственных учебных заведений по коммунальным платежам; недостаточно эффективного распределения ресурсов государственного бюджета, из-за несовершенства структуры подготовки специалистов.

## Анализ эффективности расходов консолидированного бюджета Республики Мордовия в сфере начального и среднего профессионального образования

С 1 января 2005 г. финансирование учреждений начального и среднего профессионального образования переведено на бюджет субъектов РФ. На сегодняшний день в Республике Мордовия 4 учреждения начального профессионального образования финансируются из федерального бюджета: Рузаевское ПУ №25, которое готовит железнодорожников, Краснослободское ПУ №28, готовящее работников связи и саранские учреждения ПЛ №21 и ПУ №36, которые готовят станочников, обработчиков металлов.

Опыт соседних регионов (Нижегородской области и Татарстана -экспериментальных площадок по реформе профессионального образования) показывает, что ряд учебных заведений приходится закрывать. Однако это влечет негативные последствия, так как в учреждениях начального и среднего профессионального образования осуществляют не только подготовку специалистов рабочих профессий (из существующих в республике вакансий 85,0% приходится на рабочие специальности), но и выполняют функцию социальной защиты малоимущих слоев населения. В училищах и техникумах преимущественно обучаются дети из малоимущих семей, высок процент детей-сирот, а также детей из неблагополучных семей.

В республике есть училища с развитой инфраструктурой и высоким процентом собственных доходов. Ковылкинское ПУ №15, например, имеет современную материальную базу, свиноферму, пасеку, учебный магазин, пекарню, швейный цех, что позволяет им зарабатывать деньги. Темниковское ПУ №1, готовящее механизаторов, за лето зарабатывает 3-5 млн. руб. Некоторые ПУ выполняют в своих мастерских заказы предприятий (например, Саранское ПУ №29 выполняет заказы на изготовление отдельных деталей для предприятий республики).

Проведем оценку эффективности расходов консолидированных бюджетов Республики Мордовия за 2008-2009 гг. в сфере начального и среднего профессионального образования с учетом показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, описанных в Постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. №322 [13].

Методика расчета неэффективных расходов консолидированного бюджета Республики Мордовия в сфере начального и среднего профессионального образования представлена в Приложении 5. Расчет проводится по начальному и среднему профессиональному образованию отдельно:

Из таблицы 2.16 видно, что расходы консолидированного бюджета на начальное профессиональное образование в 2009г. по сравнению с 2008г. возросли на 104 598,0 тыс. руб. Объем неэффективных расходов в сфере начального профессионального образования в 2009г. по сравнению с 2008г. также увеличился на 12 013,1 тыс.руб., но несмотря на это, их доля в общем объеме расходов консолидированного бюджета Республики Мордовия на начальное профессиональное образование уменьшилась на 2,7%. Расчет общего объема неэффективных расходов в сфере начального профессионального образования производится на основании: - оценки эффективности управления кадровыми ресурсами в учреждениях начального профессионального образования; - анализа данных об общих объемах финансирования системы начального профессионального образования. Общий объем неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами в государственных учреждениях начального профессионального образования увеличился в 2009 году по сравнению с 2008 годом на 12 013,0 тыс. руб. (таблица 2.17). Объем неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами по преподавателям в 2009 году увеличился на 5 413,6 тыс. руб., на 59,3% по сравнению с 2008 годом; по прочему персоналу (административно-управленческий персонал, учебно-вспомогательный и младший обслуживающий персонал и др.) в 2009 году также увеличился на 6 599,4 тыс. руб., на 15,2% по сравнению с 2008 годом. Таким образом, темп роста неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами по преподавателям оказался на 44,1% выше, чем на управление кадровыми ресурсами по прочему персоналу. Неэффективные расходы на управление кадровыми ресурсами по мастерам производственного обучения в государственных учреждениях начального профессионального образования за период 2008-2009 гг. отсутствуют. Напротив, по этому показателю наблюдается существенная экономия: в 2008 году - 10 145,0 тыс. руб.; в 2009 году - 2 350,8 тыс.руб. Однако, эта экономия обманчива, поскольку она во многом связана с дефицитом мастеров профессионального обучения и, как результат, с увеличением нагрузки на имеющихся мастеров. В 2009 году по сравнению с 2008 годом объем сэкономленных средств уменьшился на 7 794,2 тыс.руб.

## Двухуровневая схема бюджетного финансирования начального и среднего профессионального образования на основе нормативного подушевого финансирования

Экономический кризис обострил и без того очень трудное финансовое положение российского образования. Инфляция, тяжелое экономическое положение, неэффективная налоговая политика заставляют искать не временные меры, а стратегические экономические решения, связывая воедино вопросы макро- и микроэкономики образования. В целях выхода из создавшейся ситуации, необходимо обеспечить приближение содержания образования к современным потребностям рынка труда, повышение степени участия работодателей в организации образования, развитие социального партнерства с работодателями.

Таким образом, основные направления совершенствования финансирования сферы профессионального образования, на наш взгляд, должны заключаться в следующем: внедрение новых моделей финансирования образовательных организаций (учреждений) всех уровней профессионального образования; - внедрение механизмов, способствующих развитию экономической самостоятельности образовательных учреждений для повышения эффективности использования ресурсов, выделяемых на образование. Наиболее действенным механизмом, способствующим повышению эффективности использования ресурсов, выделяемых на образование, по нашему мнению, является нормативное подушевое финансирование. Переход на нормативное подушевое финансирование позволит обеспечить социальную справедливость при распределении бюджетных средств в наиболее эффективно действующих учебных заведениях. Тем самым создаст основу для перехода на бюджетирование образовательных учреждений, ориентированное на результат их деятельности, поскольку содействует установлению связи между финансированием учебных заведений и качеством даваемого ими образования. Данный вывод основывается на том, что в более сильное образовательное учреждение должно приходить больше учащихся, а вследствие этого оно будет получать большее финансирование. Обратный процесс характерен для учреждений, обеспечивающих недостаточно высокое качество образования, при этом недостаток финансирования будет создавать у них стимулы к реструктуризации. При планировании и финансировании расходов бюджета на начальное и среднее профессиональное образование на основе нормативов подушевого финансирования обучения необходимо учитывать следующие требования: 1) ограниченность объема средств, выделяемых из бюджета на финансирование начального и среднего профессионального образования; 2) наличие сети учреждений начального и среднего профессионального образования со сложившейся потребностью в бюджетных ассигнованиях, которая определяется не только количеством учащихся, но и материальной базой для подготовки кадров; 3) наличие государственных обязательств в сфере начального и среднего профессионального образования. Несмотря на то, что переход к нормативному подушевому финансированию в настоящее время рассматривается как одно из направлений модернизации образования, множество проблем остаются нерешенными. Поэтому необходимо отметить эти проблемные моменты введения нормативного подушевого финансирования.

При переходе к бюджетному финансированию образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования на основе базовых нормативов неизбежен риск сопротивления некоторых образовательных учреждений, поскольку при новых условиях финансирования возможно снижения объема финансирования для некоторых из них, у которых в силу ряда причин фактические объемы финансирования превышают средний отраслевой уровень.

Кроме того, при расчете нормативов необходимо учитывать специфику каждого образовательного учреждения или, по крайней мере, отрасли, к которой оно принадлежит. К тому же, необходимо учитывать объективные критерии, предусматривающие конкретные детализированные значения сумм увеличения (уменьшения) норматива при наличии определенных особенностей.

На наш взгляд, при разработке нормативов подушевого финансирования следует учитывать, что они должны выполнять не только функции обеспечения текущего финансирования. Они должны стимулировать образовательные учреждения выбирать определенную стратегию развития, не выполнять чисто фискальную функцию, закрепляя негативные тенденции существующего кризисного экономического состояния системы образования. Государство должно экономически стимулировать образовательные учреждения к повышению качества образовательной услуги. Т.е. нормативы подушевого финансирования должны выполнять еще и стимулирующую и регулирующую функции.

Следующий возможный негативный момент введения нормативного подушевого финансирования образования основан на самой его сути: ориентацией на количество обучающихся. В силу того, что расчет бюджетных ассигнований, выделяемых образовательному учреждению при новых условиях финансирования, определяется в первую очередь количеством учащихся, увеличивается риск двух- и трехсменной работы учреждения, целью которой будет увеличение количества обучающихся, что негативно скажется на качестве образовательных услуг. Кроме того, в силу отсутствия в Республике Мордовия института кадрового мониторинга потребностей отраслей народного хозяйства в определенных специалистах, это может привести к возникновению структурных диспропорций в подготовке специалистов с начальным и средним профессиональным образованием.

И, наконец, нормативный метод в процессе определения объемов бюджетного финансирования имеет такой существенный недостаток: при определении объемов бюджетных ассигнований для федеральных учреждений высшего профессионального образования используются индивидуальные материальные и бюджетные нормы для планирования расходов в разрезе операций КОСГУ классификации расходов бюджетов Российской Федерации. При этом отдельные расходы (оплата труда профессорско-преподавательского состава, расходы на производственную практику студентов и др.) рассчитываются на одного студента, а остальные расходы при их планировании не увязываются с количеством студентов (обучающихся), определенным в соответствии с государственным заданием, и качеством их подготовки.