

Совершенствование финансового обеспечения образовательных услуг

Ирина Федорова
Станислав Крутень

Наиболее острой, социально значимой и обсуждаемой темой в современных условиях является реформирование системы образования России, включающий в том числе изменения организационно-управленческого механизма финансового обеспечения.

На объем финансирования образовательных услуг влияют различные факторы, которые учитывают конкретные условия и специфику организации и функционирования системы образования в России. Планирование финансовых ресурсов осуществляется с использованием метода бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Основополагающий принцип БОР – обеспечение взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами от их использования. Этот метод дает возможность разработать прогноз потребности в услугах с учетом численности потребителей, закрепляет порядок бюджетирования и выделения средств на предоставление запланированного объема услуг в виде субсидий и предусматривает разработку механизма управления и контроля использования бюджетных средств.

ФЕДОРОВА Ирина Юрьевна – кандидат экономических наук, доцент (кафедра «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации). *E-mail:* fedorovaiu1@gmail.com;

КРУТЕНЬ Станислав Анатольевич – аспирант АНОВПО «Российской академии предпринимательства». *E-mail:* kruten_stas@mail.ru

Ключевые слова: образовательные услуги, государственное задание, норматив бюджетного финансирования, этапы бюджетирования.

Для успешной реализации нового финансового механизма необходимо на практике достичь интеграции двух моделей: нормативно-подушевого финансирования и выделение субсидий на государственное задание по предоставлению образовательных услуг некоммерческими образовательными организациями.

Новая модель направляет бюджетные ресурсы на достижение общественно значимых и количественно измеримых результатов деятельности органов исполнительной власти и подведомственных им некоммерческих образовательных организаций. Использование нового механизма позволяет на протяжении всего образовательного процесса на всех его этапах проводить мониторинг и осуществлять контроль реализации намеченных целей. В целом данная модель ориентирована на достижение качественного результата и позволяет создать более эффективный механизм управления финансовым обеспечением образовательных услуг.

Необходимые изменения для практической адаптации новой модели

Для успешного внедрения предлагаемой модели следует создать перечень услуг, на основе которых должен производиться учет потребностей в предоставлении образовательных услуг и формироваться расходы бюджета на общее и профессиональное образование.

Для оценки степени достижения поставленных целей необходимо разработать методологические рекомендации, стандарты качества, индикаторы результативности и прочие нормативы и на этой основе разработать методику и утвердить порядок проведения оценки качества на всех этапах планирования и реализации образовательных услуг. Требуется разработать и порядок мониторинга для определения степени необходимости услуги и на основе этих данных утвердить порядок формирования государственного задания и др.

В настоящее время в условиях осуществляемой в стране кардинальной бюджетной реформы проводится соответствующая работа по созда-

нию эффективного финансового механизма управления в данной сфере. Для практической адаптации теоретических научных разработок необходимо согласование действий органов власти и государственных распорядителей бюджетных средств на федеральном и региональном уровнях. Значительная часть проблем ляжет на муниципальные органы власти, так как они непосредственно отвечают за реализацию социальных программ на местах, осуществляя не только руководство, но и контроль в данной сфере.

Сейчас для разработки нового финансового механизма используется уже существующая нормативная база, созданная для реализации модели нормативно-подушевого финансирования. Стоит непростая задача по разработке новых нормативов бюджетного финансирования.

Иными словами, норматив финансового обеспечения по количеству учеников определяется, исходя из модели подушевого финансирования, и может прогнозироваться с по-

мощью линии тренда, а запланированный объем услуг будет определяться как сумма услуг для обучения, например, одного студента. При этом учитываются хозяйственные затраты (29% от затрат на образовательный процесс) и другие необходимые затраты для выполнения государственного задания.

Таким образом, выделенные средства будут нормироваться. Дополнительно должна проводиться дифференциация не только с учетом географического положения и статуса образовательной организации, но и конкретных особенностей.

Например, спектр предоставляемых услуг, развитие материальной базы, развитие и совершенствование системы дополнительных платных услуг и др.

Это усложнит работу при составлении бюджета, но и поможет избежать пере- или недофинансирования образовательных некоммерческих организаций¹. В этих условиях образовательные организации будут заинтересованы в четком планировании своих расходов, а государственные органы по оценке качества будут проводить мониторинг качества оказания образовательных услуг. Одним из главных показателей качества должен быть индикатор по качеству управления финансами.

Следует отметить универсальность такой модели, поскольку она позволяет обеспечить сразу «планирование, исполнение и контроль исполнения», т.е. охватывает все стадии управления государственными финансовыми ресурсами.

Вот примерная структура подготовки и исполнения бюджета по этапам с учетом его бюджетноориентированности. При этом ннужно:

1. Подготовить и провести анализ наличия необходимой информации. Информацию следует группировать на «лишнюю», «необходимую» и «недостаточную»;

2. Определить цели и задачи деятельности учреждений. До настоящего времени сфера общественного финансирования не имеет прямых показателей степени эффективности и результативности расходов как в коммерческом секторе.

В качестве основных целей можно выделить:

– сдерживание темпов роста расходов на образование;

– обеспеченность учреждений, оказывающих образовательные услуги необходимым материальным снабжением в пределах лимитов бюджетных обязательств;

– проведение мониторинга для выявления неэффективных профессиональных образовательных организаций и др.;

3. Сформировать лимиты бюджетного финансирования (т.е. объемы финансирования с учетом потребности в специалистах при планировании приема обучающихся и пр.), например, на основе данных государственных и коммерческих организаций о требуемом количестве специалистов и др.

С учетом этого выбирается лучший вариант. Считается, что бюджет, подготовленный исполнительными органами власти, является оптимальным с учетом того, что на данном этапе его разработки отдельные расходные статьи можно корректировать;

4. Провести корректировку бюджета в конце четвертого квартала. Это необходимо для эффективного

распределения средств бюджета, точного его исполнения и проведения анализа эффективности расходования бюджетных средств на исполнение образовательной услуги.

Таким образом, план бюджета будет сформирован и одобрен обеими сторонами бюджетного процесса, и в

дальнейшем возможен мониторинг его исполнения.

Некоторые из указанных этапов (например, формирование лимитов и корректировка) осуществляются в данный момент, но и их стоит доработать и уточнить нормативы более эффективного их использования.

Последствия увеличения финансирования образовательных услуг при использовании БОР

Считается, что БОР поможет сократить расходы бюджета². Но есть риск, что суммы на осуществление государственного задания в совокупности превысят планируемые стандартные показатели.

В этом случае необходимо будет провести проверку целесообразности расходов организации, их эффективность и при выявлении превышения лимитов государственного зада-

ния взыскать потраченные суммы с соответствующей образовательной организации.

Если же объем финансирования задания был выше запланированного в текущем периоде, то ведомство, ответственное за его проведение, в следующем году должно получить финансовые средства, уменьшенные на объем превышения в текущем году.

Разработка показателей эффективности финансового механизма

Одной из основных проблем оценки эффективности использования бюджетных средств является отсутствие единой методики оценки. В различных законодательных актах нет единых критериев и принципов оценки эффективности. В настоящий период можно выделить два основных подхода ее оценки: академический и программный³.

Академический подход использует расширенное представление об эффективности расходов, в основу которого положен принцип их целевого использования и постатейного учета, игнорируя при этом отдельные, казалось бы, незначительные факторы, например, какой получен конкретный результат и учтена ли

необходимость и целесообразность расходования средств в этом направлении.

Программный подход оценивает результативность работы органов государственной власти в выбранной сфере деятельности, имея в виду достижение конечного результата в соответствии с поставленной ранее целью.

Для полноценного мониторинга эффективности расходования следует применять **программный подход**. При проведении анализа в системе профессионального образования можно использовать следующие данные:

– количество получивших работу выпускников;

– обеспеченность профессиональными образовательными организациями на тысячу жителей в регионе;
– данные независимой проверки уровня знаний обучающихся и др.

На основе предложенных показателей рассчитывается коэффициент эффективности использования бюджетных средств для каждой образовательной организации одного типа по следующей формуле:

$$K = \frac{P_{\text{рез}}}{P}$$

где: K – коэффициент эффективности использования средств бюджета;

$P_{\text{рез}}$ – показатель результативности деятельности за период, предшествующий отчетному финансовому году. Он может быть выражен в натуральных или стоимостных единицах измерения в зависимости от того, какой результат должен быть достигнут организацией в соответствии с поставленной ранее целью;

P – объем расходов года, предшествующего отчетному финансовому году (руб.).

Таким образом, коэффициент эффективности определяется по каждому государственному заданию индивидуально государственным распорядителем бюджетных средств, учитывает специфику направления расходования и может отражать динамику с учетом временного аспекта.

На основе полученных коэффициентов следует разделить образовательные организации на эффективные и неэффективные, а затем вычислить долю неэффективных расходов с целью дальнейшей их оптимизации. Итогом проделанной работы является сводный отчет.

Результаты оценки должны передаваться в орган, ответственный за планирование бюджетных расходов на очередной финансовый год.

Государственные образовательные кредиты на основе ГИФО

Практика использования ваучеров в нашей стране, а именно ваучерная приватизации, формирование системы медицинского обеспечения на основе государственного страхового метода и др., существенно обесценили идею государственного финансирования общественных благ и вселили недоверие к ней со стороны населения.

Модель с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) является моделью использования образовательного ваучера.

Проведенный в России в 2002–2004 гг. эксперимент, несмотря на выявленное эффективное использование бюджетных средств при ре-

ализации данной модели, показал отрицательное отношение к слову «ваучер» в нашей стране.

Результаты социологического исследования, проведенного в 2003 и 2004 гг. среди студентов высших учебных заведений, участвующих в эксперименте, говорят в целом о позитивном отношении студентов к ГИФО: 60,9% – положительно и только 23% – негативно⁴.

Нельзя не отметить, что по регионам отношение студентов к ГИФО существенно отличается⁵. Частично этот факт объясняется характером региональных публикаций о ГИФО, степенью информированности, а также отношением к ГИФО профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений, который оказывает на студентов существенное влияние.

Таким образом, хотя проблема недоверия и существует, в целом идею

воспринимают положительно, что говорит о возможности использования модели на территории страны.

Резко отрицательное влияние на систему государственных образовательных кредитов оказывают кризисы. Эксперименты по использованию образовательных кредитов идут давно, но при современной инфляции и слабом развитии рынка банковских услуг в этой сфере число выданных кредитов невелико.

Свою роль сыграл и недавний кризис. Ректоры высших учебных заведений оказались в сложной ситуации⁶. Со студентами были заключены кредитные договоры. Вузы начали обучение, а банки не смогли провести оплату. В этой ситуации, очевидно, что непредвиденные расходы легли на высшие учебные заведения.

Примечателен опыт США в данном вопросе.

В настоящий период кредитный долг⁷ выпускника на получение высшего образования в США в среднем составляет 25 тыс. долл. За последние 10 лет эта сумма увеличилась на 25%. Она продолжает расти превышающими инфляцию темпами. Причина состоит в том, что высшие учебные заведения увеличивают плату за обучение, причем в условиях финансового кризиса этот процесс ускорился. Не имея возможности погасить образовательный кредит, люди делают новые займы. При этом законодательно кредит на образование (государственный и частный) не может быть списан даже при объявлении банкротства заемщика.

Россия с подобной проблемой вряд ли столкнется даже в ближайшее десятилетие, так как рынок образовательных кредитов у нас не развит.

Государство как гарант в обеспечении условий развития системы образовательных кредитов

Правительственная программа льготных образовательных кредитов предполагает, что государство субсидирует банку процентную ставку по нему в размере 3/4 ставки рефинансирования. При этом максимальная ставка для студента не должна превышать 1/4 ставки рефинансирования плюс три процентных пункта. Льготные образовательные кредиты должны были выдаваться без поручительства и залога. Однако банки считают рискованным кредитовать студентов, поскольку у них, как правило, отсутствует кредитная история, активы под обеспечение займа и деньги в целом. Издержки на взыскание просроченной задолжен-

ности таких кредитов не окупают расходы банков.

В конечном счете кредит на первое высшее образование оформляется на родителей студента за счет различных кредитных продуктов (потребительского или экспресс-кредитования). Банки считают, что риск невозврата кредита достаточно высокий. Следует отметить, что самим студентам в России невыгодно брать образовательный кредит из-за значительной стоимости обучения и высоких ставок процентов.

В России система образовательных кредитов должна быть создана по принципу ипотечного кредитования, которое гарантируется государ-

ством⁸. Банки формируют кредитный пакет и получают за это комиссию.

Государство должно выступать гарантом в системе организации выдачи образовательных кредитов.

Также государству необходимо создать в сфере образовательного кредитования механизм поддержки молодых специалистов, попавших в сложную жизненную ситуацию и вынужденных выплачивать само-

стоятельно образовательный кредит после окончания вуза. Но тут возникает серьезная проблема, заключающаяся в том, что если государство берет на себя ответственность за невозврат части образовательных кредитов, то сумма такого долга ложится на всех налогоплательщиков, что может оказать негативное влияние на уровень бюджетного дефицита и обострить проблему, как это произошло в США.

Разработка нормативов для дифференциации финансового обеспечения образовательных некоммерческих организаций

На данный момент формируется система коэффициентов дифференциации организаций в зависимости от их территориального расположения, категории и профессиональной направленности образовательного процесса, например, применение повышающего коэффициента для технических специальностей из-за использования дорогостоящего специального оборудования и программного обеспечения.

Расчет нормативов лежит в основе определения потребности образовательной организации в финансовых ресурсах с учетом ее специфики, что делает финансирование более узконаправленным. Но и при таком подходе не всегда в полной мере учитываются потребности конкретной образовательной организации.

Так, территориальную дифференциацию можно вводить не только по федеральным округам, но и с учетом влияния других факторов, в том числе уровня средней заработной платы в конкретном регионе.

Категория высшего учебного заведения может измеряться более

значительным числом индикаторов, включающих например:

- количество научных работ;
- число трудоустроившихся по специальности выпускников;
- максимальное и минимальное количество абитуриентов на одно место по профилирующим специальностям профессиональной образовательной организации;
- баллы, полученные учащимися и студентами по итогам независимого тестирования (можно учитывать данные, полученные при аккредитации специальностей);
- место в рейтинге независимых агентств и др.

Дифференциацию по специальностям, для обучения по которым нужно специальное оборудование, также можно проводить, применяя нормативы, учитывающие использование лекционных аудиторий, лабораторных и технических помещений и оборудования, необходимость полевой работы и др.

Традиционно специальности классифицируются по трем группам:

«Техника и технологии», «Образование и педагогика» и все остальные. Предлагается проводить более детальную дифференциацию, например:

– *специальности повышенного финансирования*: технические, технологические, сельскохозяйственные, строительные, т. е. четыре уровня с четырьмя различными коэффициентами;

– *специальности стандартного финансирования*: лингвистические, информационные, экономика и юриспруденция включают два уровня в зависимости от технологической оснащенности и, соответственно, два коэффициента;

– *специальности пониженного финансирования*: социальные науки,

искусствоведческие специальности, психология также включают два уровня в зависимости от степени технологической оснащенности.

Конечно, это не единственно возможные варианты дифференциации с использованием нормативной базы. Можно разработать коэффициенты для высших учебных заведений, например, с учетом фактического числа платных студентов.

Если количество студентов, обучающихся на платной основе, более 50%, то будет уменьшен объем финансирования. Для высших учебных заведений со средним количеством платных студентов от 35% до 50% применяется коэффициент в пределах от 0 до 1, для остальных образовательных учреждений может применяться соответствующий коэффициент*.

Введение налоговых льгот

От налогообложения освобождаются социальные пособия, стипендии, гранты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. При начислении налога на доходы физических лиц (НДФЛ) используется система социальных налоговых вычетов в случае, если производится оплата за обучение учащегося очной формы или студента его родителями, или самим студентом при обучении по очно-заочной или заочной формам.

Перечень налоговых льгот можно расширить, например, предоставить возможность уменьшения налоговой базы по НДФЛ на сумму расходов на получение первого профессионального образования после того, как вы-

пускник начнет свою профессиональную деятельность, закончив обучение на «хорошо» и «отлично».

Таким образом, работодатели будут способствовать трудоустройству выпускников, так как для организации такой механизм установления льгот является выгодным (при расчете налоговой базы) и сам молодой специалист в наибольшей степени в этом заинтересован.

Следующее предложение предполагает уменьшение ставки налога арендодателям для студентов, снимающих помещения (при отсутствии общежития у вуза). В этом случае арендодатели будут стремиться к заключению контрактов со студентами-квартиросъемщиками в жилом

* Данные приведены на основании того, что в отдельных ВПО количество платных студентов превышает 50%, а другие сдерживают количество «платников» на уровне 25–30%, например МГУ им. М.В. Ломоносова.

секторе. Для этого возможно законодательно утвердить нормативы для расчета лимита оплаты арендодателю в случае найма жилья студентами в частном секторе. Тем самым государство получит экономический рычаг для осуществления контроля при установлении льготных тарифов найма жилья.

Необходимо рассмотреть возможность возвращения льгот по налогу на имущество и пользование земельными участками образовательными учреждениями, взимавшихся до 2006 г.

Введение таких льгот для государственных образовательных некоммерческих организаций будет способствовать уменьшению ненужного движения бюджетных средств, так

как суммы на оплату данных налогов выделяются из бюджета в рамках субсидии и снова попадают туда при уплате налога. Это нецелесообразно и является неэффективным финансовым инструментом, который в конечном итоге приводит к удорожанию образовательных услуг. Введение льгот по данным налогам упорядочило бы бюджетный процесс и способствовало бы повышению его эффективности.

Для образовательных организаций можно ввести налоговые льготы по НДС и налогу на прибыль. Естественно, это следует осуществлять только для тех, которые соответствуют критериям отбора и успешно прошел соответствующие процедуры лицензирования и аккредитации.

Совершенствование системы оплаты труда в государственных образовательных организациях

Министерство образования и науки с октября 2012 г. проводит анализ уровня заработной платы преподавателей в государственных учебных заведениях.

Предполагается, что оплата труда преподавателей к 2018 г.⁹ будет доведена до уровня, соответствующего 200% от средней зарплаты в других секторах экономики регионов. На сегодняшний день темпы роста заработной платы ниже роста затрат на коммунальные услуги. Поэтому будет правильным, если увеличение заработной платы будет связано с уровнем инфляции в стране.

Например, на сайте Минобрнауки России приведены результаты мониторинга средней заработной платы штатных преподавателей федеральных высших учебных заведений на октябрь 2012 г.¹⁰ До уровня средней по региону средняя заработная плата высших учебных заведений не дотянула в семи регионах России.

По мнению авторов, целесообразно, чтобы правительство определило нормативы или лимиты заработной платы. Это поможет сделать расходование средств прозрачным и контролируемым и, возможно, повлияет на уменьшение необходимого для высших учебных заведений объема финансирования.

Итак, новый метод финансового обеспечения образовательных услуг в форме субсидий в сочетании с нормативно-подушевым финансированием и использованием коэффициентов дифференциации бюджетного финансирования по бюджетополучателям рассматривается как часть финансового ме-

ханизма в рамках БОР. Исследованием подтверждается, что рассмотренный финансовый механизм способствует максимальному увеличению эффективности использования бюджетных ресурсов, что и является основной целью БОР и в целом бюджетной реформы, проводимой в стране.

Кроме того, рассматривается возможность оказания поддержки со стороны государства в этом социально значимом секторе экономики и предлагаются инструменты: разработка новых нормативов финансирования, введение льгот и предоставление гарантий, совершенствование оплаты труда с учетом установления нормативов и лимитов в рамках финансового обеспечения, которые способствуют увеличению эффективности, повышению качества образования и создают привлекательный имидж образовательных организаций.

Модернизация финансового механизма должна способствовать более рациональному распределению бюджетных средств, выявлению неэффективных расходов и совершенствованию организационно-управленческого механизма финансового обеспечения образовательных услуг, что одинаково важно для государства, образовательных организаций и граждан.

Примечания

- ¹ Стародубровский И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. М.: ИЭПП, Научные труды № 1193, 2008.
- ² Обзор международного опыта внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // URL: <http://www.rostu-comp.ru/content/view/143>
- ³ Громова Н.Н. Анализ подходов к оценке эффективности бюджетных расходов // Управление экономическими системами // URL: <http://www.uecs.ru>
- ⁴ Информационный бюллетень о ходе эксперимента. М.: ГУ-ВШЭ. 2004. № 2 (6).
- ⁵ Абанкина Т.В. Информационный бюллетень о ходе эксперимента. М.: ГУ-ВШЭ. 2004. № 2 (6). С. 12.
- ⁶ Образовательный кредит можно будет получить в 134 вузах // URL: www.rg.ru/2013/04/28/vuzi-site-anons.html
- ⁷ Образовательные кредиты в США // URL: <http://www.vestifinance.ru/videos/585>
- ⁸ Без поддержки государства кредитование студентов обречено / URL: http://ria.ru/edu_analysis/20100509/232446648.html
- ⁹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1:1610840>
- ¹⁰ URL: минобрнауки.рф/новости/2849/файл/1341/12.11.23-Вузы-Октябрь-Мониторинг.pdf