Варианты финансирования образовательных учреждений общего образования

Содержание

1. Достоинства и недостатки сметного и

нормативно-подушевого финансирования

образовательных учреждений общего образования 2

1. Системы финансирования для учреждений

дополнительного образования: ваучеры детям

и сметное финансирование. Блок-схемы движения

бюджетных средств 9

3. Выбор системы финансирования учреждений

дополнительного образования детей: ваучеры

детям или сметное финансирование 14

Список литературы 16

* 1. Достоинства и недостатки сметного и нормативно-подушевого финансирования образовательных учреждений общего образования

Одной из целей развития образования Российской Федерации является обеспечение доступности качественного образования [3]. Достижение доступности предполагает обеспечение равных возможностей получения полноценного образования через эффективную экономику образования [8]. Реализуемые в системе образования программы модернизации образования в качестве меры для создания эффективной экономики образования определили отказ от режима бюджетного финансирования по смете доходов и расходов. Это, в свою очередь, предполагает поиск принципиально новых моделей финансирования системы образования, которые позволили бы сохранить государственный статус образовательных учреждений и способствовать их эффективному функционированию в современных условиях [7].

Что такое финансирование по смете или сметное финансирование? «Сметное финансирование—это предоставление денежных средств из государственного и (или) муниципального бюджета для покрытия расходов учреждений на основании сметы — планового документа установленного содержания» [4, С.183]. Оно осуществляется в строгом соответствии с целевым назначением расходов и нормами затрат, устанавливаемыми финансирующим органом с учетом особенностей деятельности бюджетных учреждений.

«Смета бюджетного учреждения представляет собой составленный по установленной или принятой форме и утвержденный в установленном же порядке документ, определяющий объем и поквартальное распределение бюджетных ассигнований на все расходы данного учреждения» [9]. Установленные сметой затраты учреждения группируются в соответствии с бюджетной классификацией, которая определяет целевую направленность ассигнований по каждой классификационной статье—группе расходов.

Существовавший при сметном финансировании подход к планированию и распределению средств на образование в полной мере соответствовал

2

условиям стабильной плановой экономики, в которых все изменения в условиях функционирования образовательных учреждений можно было учесть, поскольку они также осуществлялись на плановой основе [4, С.174].

Подробная детализация бюджетных расходов при сметном финансировании является в некоторой степени ее положительной стороной. Подробно расписанная в отраслевом, территориальном и предметном разрезах структура государственных расходов может быть очень серьезным инструментом регулирования экономики страны. Зная, например, структуру бюджетного финансирования учебных заведений отдельного города или региона, можно достаточно четко определить, в какое время у них возникнет необходимость потратить известные суммы и на какие цели: на ремонт зданий; на приобретение оборудования и др. Бюджетная классификация позволяет и даже требует весьма детально структурировать расходы. Учитывая жесткий характер бюджетного процесса, можно рассчитывать на выделение средств в указанное время, т. е. прогнозировать и (или) планировать расходы [4, С.185].

Степень детализации, принятая при классифицировании бюджетных расходов, может рассматриваться как своего рода индикатор централизации управления финансированием образования. «Экономический смысл жесткой привязки ассигнований к кварталам во времени и к статьям расходов, как к определенным целям, состоит в том, чтобы сформировать такой механизм движения бюджетных средств, который бы обеспечивал концентрацию определенных сумм в заданный момент времени (квартал, например) у соответствующего получателя для обеспечения достижения установленной цели и незамедлительное расходование этих средств» [4, С.186].

Основными недостатками сметного порядка финансирования являются[5]:

1. Утверждение сметы доходов и расходов главным распорядителем бюджетных средств осуществляется в пределах лимитов бюджетных ассигнований, а не на основе нормативно обоснованной потребности в средствах;

3

2. Излишняя детализация бюджетных ассигнований по кодам бюджетной классификации, которая исключает возможность мобильного перераспределения средств между статьями сметы;

3. Ограничения в использовании средств по смете доходов и расходов накладываются не только в рамках финансового года, но и в пределах квартала, на который они предоставлены;

4. Исключается возможность самостоятельного внесения изменений в смету доходов и расходов в процессе ее исполнения;

5. Исполнение сметы доходов и расходов только через лицевые счета, открытые в органах федерального Казначейства.

Более эффективным в настоящее время, по сравнению со сметным финансированием учреждений общего образования, сложившегося еще в советский период, является нормативно-подушевой метод. Его суть состоит в том, что при формировании бюджетной сметы используются только два показателя: норматив расходов на одного обучающегося, соответствующий типу программы и ступени обучения и число обучающихся по этим программам [7].

Различия между сметным и нормативным методами планирования бюджетных средств представлены в таблице 1.

Норматив отражает не сумму денег, которую необходимо потратить, чтобы среднестатистический школьник получил качественное образование, и не реальную стоимость обучения одного учащегося в конкретной школе, а лишь фактические расходы бюджета на финансирование общеобразовательных учреждений региона в расчёте на одного учащегося.

Нормативы выполняют не только функции обеспечения текущего финансирования школ, но и стимулируют образовательные учреждения выбирать определенную стратегию развития, повышать качество образовательных услуг.

4

Таблица 1 - Различия между сметным и нормативным методами планирования бюджетных средств [8, С.12].

|  |  |
| --- | --- |
| Сметное финансирование | Нормативное финансирование |
| Потребности в бюджетных средствах определяются от "достигнутого". | Потребности определяются исходя из стоимости и объемов бюджетной услуги. |
| Финансируется бюджетное учреждение. Учитываются особенности учреждений. | Финансируется учащийся.Учитываются особенности учащихся. |
| Цель — исполнение бюджета в соответствии с бюджетной росписью. | Цель — финансовое обеспечение образовательной услуги. |

Подушевое финансирование образования позволяет повысить эффективность расходования бюджетных средств, в отличие от сметного финансирования, основным недостатком которого считается неэффективное, неэкономное расходование бюджетных средств. Эта проблема всегда остро стоит не только перед местными органами власти, которые являются учредителями общеобразовательных учреждений и финансируют их из своих бюджетов, но и перед органами власти субъектов РФ. Финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение доступного для всех общего образования осуществляется органами государственной власти субъектов РФ путем передачи местным бюджетам субвенций [5].

Нормативное финансирование обеспечивает соответствие количества выделяемых средств  образовательному учреждению возможностям бюджета для предоставления должного качества образовательных услуг каждому учащемуся. Объемы бюджетного  финансирования зависят от особенностей образовательных  программ, типа и вида образовательных учреждений и специфики контингента  учащихся.

 Нормативный принцип подразумевает доведение бюджетных ассигнований до бюджетополучателей «одной строкой». Такой порядок финансирования перемещает центр ответственности за использование финансовых ресурсов и получаемые результаты на уровень образовательного

5

учреждения.

Нормативный метод по сравнению со сметным финансированием обладает наибольшими возможностями при определения плановых сумм в максимальном приближении к реальным затратам, связанным с оказанием образовательных услуг. Величина норматива обосновывается на стадии его разработки, а планирование объемов финансирования образовательных учреждений фактически переходит в техническую процедуру.

 К преимуществам нормативного финансирования, в сравнении со сметным финансированием, относят повышение экономической защищенности образовательных учреждений, существенное снижение влияния субъективных факторов при распределении финансовых ресурсов, повышение самостоятельности образовательных учреждений и их заинтересованности в эффективном и законном использовании выделенных средств [4].

Нормативная модель финансирования образовательных учреждений гарантирует равенство оплаты образовательной услуги из бюджета для всех  детей, независимо от социального и экономического положения их семей.

Применение подушевого норматива в образовании способствует повышению объективности в планировании финансовых ресурсов образовательных учреждений, усилению мотивации и созданию условий для развития собственной хозяйственной деятельности учебных заведений.

Положительный эффект подушевого финансирования заключается и в том, что деньги, «следующие за учеником», формируют бюджет образовательного учреждения, руководство которого заинтересовано в максимальной наполняемости классов в пределах лицензионных норм. Следовательно, для привлечения учащихся школа должна повышать качество оказываемых услуг. Таким образом, в сфере образования формируется конкурентная среда, способствующая развитию передовых образовательных учреждений [7].

К недостаткам нормативно - подушевого финансирования можно отнести, в первую очередь, установление зависимости финансового положения учебных

6

заведений от искусственного показателя, а не от сложившихся в результате действий учредителя характеристик и условий осуществления образовательного процесса в конкретном учебном заведении, как бы происходит отрыв от конкретных условий.

Введение нормативного финансирования может и не решить задачу улучшения финансового положения отдельных учебных заведений за счет перераспределения учащихся между ними, то есть может получиться так, что не окажется физической возможности для увеличения численности обучающихся. В общем случае нормативно-подушевое финансирование не учитывает индивидуальных особенностей учебных заведений.

Развитие конкуренции в системе образования может повлечь за собой стихийную перестройку структуры сети образовательных учреждений вплоть до ликвидации отдельных учреждений. Возможным следствием может стать сокращение доступа детей к качественному образованию.

Стремление образовательных учреждений к сокращению затрат на образовательный процесс может привести к отказу от реализации высокозатратных программ, снижению качества обучения по ним, то есть привести к негативным результатам.

Подушевой норматив может ограничить территориальную мобильность учащихся, а также затруднять переход обучающегося из одного учебного заведения в другое в связи с необходимостью соответствующего переноса средств. Поэтому ожидания, связанные с развитием конкуренции между учебными заведениями, также могут не оправдаться.

Что касается непосредственно школы. При нормативно-подушевом финансировании в школе ощущается простота применения данного метода. Расчет бюджетного финансирования представляет собой действие с несколькими заранее установленными показателями и плановым контингентом учащихся.

В то же время, в связи с нормативно-подушевым финансированием увеличивается вероятность перехода к двухсменной работе школ с

7

максимально возможным количеством детей в классе, что негативно может отразиться на образовательном процессе. К тому же принятие шестидневной учебной недели для базовых расчетов норматива делается для того, чтобы наполнить сферу образования финансами, но это оборачивается перегрузкой учащихся.

Существует еще одна опасность. В погоне за деньгами школы могут пойти на зачисления несуществующих учеников.

В нашей автономной школе у заместителей директора имеется мнение, что наибольший эффект от нормативно-подушевого финансирования возможно в случае, если средства на обеспечение учебного процесса будут поступать непосредственно на счета образовательных учреждений, которые будут обладать правом распоряжаться ими по своему усмотрению, то есть у школы должен быть собственный определенный бюджет развития.

8

* 1. Системы финансирования для учреждений дополнительного образования: ваучеры детям и сметное финансирование. Блок-схемы движения бюджетных средств

Дополнительное образование в структуре системы образования Российской Федерации находится на одном уровне с общим и профессиональным образованиями, а также с профессиональным обучением [1,ст.10]. Дополнительное образование детей не является обязательным, но осуществляется на основе добровольного выбора детей (семей) в соответствии с их интересами и склонностями [2].

Некоторые понятия метода сметного финансирования и его недостатки уже были даны в разделе 1. Данный метод определения потребности в бюджетных средствах является трудоемким и упрощенно включает следующие основные этапы (при условиях стабильного финансирования) [4]:

* + 1. разработка каждым образовательным учреждением проекта сметы на прогнозируемый период исходя из нормативной базы расчета потребности в средствах на текущий год с корректировкой;

2. согласование проектов смет образовательных учреждений с вышестоящим органом управления образованием и включение их в сводную смету по отрасли (региону, муниципальному образованию), представляемую органом управления образованием в проект бюджета;

3, представление сводной сметы органу управления (министерству, управлению, отделу финансов), формирующему проект бюджета соответствующего уровня, согласование проекта бюджета, в т. ч. разногласий по проекту бюджета;

4. представление Правительством (федеральным, субъекта федерации, исполнительной властью муниципального образования) проекта бюджета законодателю (Федеральному Собранию Российской Федерации, законодательному органу субъекта Российской Федерации, муниципальному собранию);

9

5. рассмотрение законодателем проекта и принятие бюджета, включающего в качестве раздела расходы на образование;

6. после принятия закона (или иного акта, муниципального, например) о бюджете на соответствующий год происходит доведение бюджетных показателей до непосредственных бюджетополучателей.

Блок-схема сметного финансирования учреждений в общем виде представлена на рисунке 1.



Рисунок 1 – Общая схема сметного финансирования образовательных учреждений [4, С. 193]

10

Как видно из схемы, последним субъектом финансирования является образовательное учреждение, в конечном итоге вынужденное стремиться исполнить бюджет в соответствии с бюджетной росписью.

В новых условиях в качестве приоритетов финансирования в образовании выступает финансовое обеспечение образовательной услуги. Поэтому интересным представляется рассмотрение модели финансирования на основе образовательного ваучера.

Ваучер дополнительного образования детей это в определенной степени именной сертификат или определенное в денежном выражении обязательство государства, средства которого, обеспеченные бюджетами субъектов РФ, будут гарантировать доступ детей к дополнительному образованию [10].

Ваучеры сами по себе не создают дополнительных денег для образования и, таким образом, не являются дополнительным источником финансирования. Ваучеры изменяют не общий объем финансирования, а способ его распределения. В данном случае система финансирования ориентируется на предложение образовательных услуг, на поддержку образования со стороны спроса. При использовании ваучеров государственное финансирование распределяется не через образовательное учреждение, а через физических лиц («деньги следуют за учеником»).

Распределение бюджетных средств с применением ваучера может происходить по следующей схеме [6]:

- заказчик (органы управления образованием регионального и федерального уровней) разрабатывает задание на оказание услуг;

- заказчик определяет круг поставщиков услуг и заключает договоры на возмещение расходов по их оказанию;

- потребитель выбирает услугу из круга поставщиков, отобранных заказчиком (например, наиболее близко от места проживания или в более удобной для него форме);

- потребитель получает услугу за ваучер у выбранного им поставщика;

- поставщик услуги предъявляет ваучер заказчику и получает

11

возмещение.

Примерная блок-схема системы финансирования в укороченном виде при использовании ваучера представлена на рисунке 2.



Рисунок 2 – Схема финансирования при использовании ваучера

На схеме видно, что главным в этой схеме является ученик (представители ученика), который выбирает образовательную услугу и учреждение, предоставляющее данную услугу. При этом он не получает на руки реальных денежных средств для оплаты получаемых образовательных услуг. Такая форма обеспечивает эффективное использование государственного финансирования, гарантирующее пропорциональное распределение финансовых средств при предоставлении дополнительного образования детям.

Система финансирования с ваучерами может иметь наилучший эффект

12

при наличии некоторых условий, а именно: образовательная услуга уже оказывается и потребитель услуги знает о ней; имеется не менее двух ее исполнителей и потребитель услуги имеет возможность сравнения и выбора; потребитель готов осуществлять свой выбор образовательных услуг самостоятельно и грамотно [6].

13

1. Выбор системы финансирования учреждений дополнительного образования детей: ваучеры детям или сметное финансирование

При сравнении двух систем финансирования дополнительного образования детей – ваучеры и смета, можно сделать некоторые выводы в пользу моего выбора системы с ваучерами. Попытаюсь указать преимущества ваучеров.

При такой схеме просматривается простота распределения бюджетных средств. Отсутствует сложная процедура составления и согласования смет. Ваучеры позволят обеспечить прозрачность и открытость финансовых потоков в системе дополнительного образования детей, что приведет к повышению эффективности использования вкладываемых в нее средств и одновременно исключит влияние человеческого фактора при распределении бюджетных средств.

С помощью ваучеров, осуществляя возможную адресную поддержку детей из малообеспеченных семей, можно значительно увеличить экономическую справедливость в обществе.

Благодаря такой схеме распределения бюджетных средств будут развиваться частные учреждения дополнительного образования, использующие дополнительные источники финансирования, инвестиции. При этом определять, какие образовательные услуги являются перспективными, какие учреждения являются наиболее востребованными, будут непосредственные потребители услуг, а не министерство образования или какой-либо иной орган власти и управления.

Ваучеры будут способствовать развитию рыночных отношений в образовании. Учащийся (представители ребенка) получит право выбора образовательного учреждения, куда отнести свой ваучер. Результатом станет неизбежная конкуренция среди учреждений, что неизбежно повысит качество и разнообразие предоставляемых ими образовательных услуг.

Введение образовательных ваучеров может стать катализатором

14

постепенного перехода к административной и финансово-экономической автономности образовательных учреждений дополнительного образования детей, что также приведет к снижению затрат. В конечном итоге сэкономленные средства можно будет дополнительно распределить в сфере дополнительного образования детей.

15

Список литературы

* 1. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12. 2012г. № 273-ФЗ (ред. от 23.07.2013г.) [Электронный ресурс]. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online (Дата обращения 22.08.2013)
	2. Федеральная целевая программа «Развитие дополнительного образования детей в Российской Федерации до 2020 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://dopedu.ru/attachments/article/263/Celevaya-programma.pdf> (Дата обращения 1.09.2013)

3. Федеральная целевая программа развития образования на 2011 - 2015 годы. Утверждена [распоряжением](http://base.garant.ru/70379634/) Правительства РФ от 15 мая 2013 г. N 792-р (в ред. от 05.08.2013г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения: 30.08.2013).

# 4. Беляков С.А. Новые лекции по экономике образования. М.: МАКС Пресс, 2007, - 424 с.

5. Гарифуллина Н.Ю. Финансовые аспекты рынка образовательных услуг в системе образования [Электронный ресурс]. URL: [labourmarket.ru](http://www.labourmarket.ru/)›[conf7/reports/garifullina.doc](http://www.labourmarket.ru/conf7/reports/garifullina.doc) (Дата обращения: 30.08.2013).

6. Литвинова Н. П. Идея ваучера в образовании взрослых: отечественный и зарубежный опыт // Человек и образование.-2011.- № 4 (29) .-  с.49-53

7. **Казанская И.В., Ямщиков С. В. Нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений: опыт и проблемы** [Электронный ресурс].URL: http://sociosphera.com/publication/conference/2013/169/ (Дата обращения: 30.08.2013).

8. Типенко Н.Г. Механизмы повышения экономической эффективности бюджетных расходов на общее образование: опыт практической реализации /Н.Г. Типенко. — М.: Фонд “Институт экономики города”, 2006. — 80 с.

9. Финансово-кредитный словарь: В 3 т. / Под ред. Н. В. Гаретовского. — М.: Финансы и статистика, 1988. — Т. 3. — 511 с.

16

10. 23 апреля 2012 года Круглый стол «Как остановить коммерциализацию детского дополнительного образования» [Электронный ресурс]. URL: <http://sdwomen.ru/events/37-ostanovit-kommercializaciyu-detskogo-dopolnitelnogo-obrazovaniya.html> (Дата обращения 3.09.2013)

17