

22



На правах рукописи

НИКИТИНА ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА

ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами – сфера
услуг)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

003481417 0000

Никитина

Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре государственного управления и экономики общественного сектора государственного образовательного бюджетного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет - Высшая школа экономики».

Научный руководитель: Кандидат экономических наук,
Абанкина Ирина Всеволодовна

Официальные оппоненты: Доктор экономических наук,
Климанов Владимир Викторович

Кандидат экономических наук,
Косарева Надежда Борисовна

Ведущая организация Финансовая академия при Правительстве
Российской Федерации

Защита состоится 17 ноября 2009 года на заседании диссертационного совета Д 212.048.05 в Государственном университете – Высшей школе экономики по адресу: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20, ауд. 309.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета – Высшей школы экономики.

Автореферат разослан «16» октября 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.э.н.



Н.Т. Вишневская

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации

Формирование бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации с помощью методов, ориентированных на результат, становится все более важным направлением реформирования общественных финансов. Стратегическими целями реформы являются повышение результативности и оптимизация бюджетных расходов. Первые серьезные шаги были предприняты в 2004 году с выходом Постановления Правительства РФ №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Тем не менее, до сих пор в России в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, (далее БОР) ведется только подготовка Докладов о результатах и основных направлениях деятельности и ведомственных целевых программ на федеральном и региональном уровнях. На местном уровне элементы БОР используются в ограниченном числе муниципалитетов. Таким образом, систематическое и аргументированное описание принципов БОР для их применения на уровне муниципалитетов, за которыми закреплены широкие полномочия в области социальной политики, остается крайне актуальным.

Сохраняется актуальность проработки теоретической основы БОР. По концептуальным вопросам БОР в общественном секторе высказываются противоречивые точки зрения и среди западных исследователей, и среди российских. Фактически, в каждой стране существует своя модель БОР, сочетающая разные его элементы. В России наиболее дискуссионными остаются вопросы об инструментах, которые можно относить к БОР, и о том, как эти инструменты взаимосвязаны между собой. Нет однозначных ответов на вопросы: как вписывается в систему БОР инструмент обоснования бюджетных ассигнований, является ли реестр расходных обязательств инструментом БОР, какие новые механизмы финансирования бюджетных учреждений логично применять с точки зрения концепции БОР, какую роль играет стандартизация бюджетных услуг и т.п.?

Внедрение БОР в сфере образования означает переход от неэффективного традиционного метода планирования бюджета на сеть учреждений к планированию на финансирование услуг. В области общего образования это – вопрос планирования местных бюджетов, уровень которых близок к потребителю образовательной услуги. Вопросы развития общего образования сегодня широко обсуждаются во многих странах: модели организации, финансирования и управления различны. Вместе с тем, страны стараются использовать такую модель, которая позволяла бы, с одной стороны, обеспечить всем учащимся качественный уровень знаний и освоение компетенций, а с другой, эффективное использование выделяемых финансовых ресурсов. При этом особое внимание в вопросах

организации общего образования уделяется обеспечению равного доступа к получению образования вне зависимости от финансовых возможностей бюджетов.

Степень научной разработанности проблемы

Обобщенная модель БОР получила широкое отражение в экономических исследованиях. Основные принципы БОР изначально были изложены зарубежными исследователями применительно к результативности частного бизнеса. Их можно найти в работах Д.Нортон и Р.Каплана, Дж.Шанка и В.Говиндараджана, Ч.Т.Хорнгрена и Дж.Фостера, Дж.Шима и Дж.Сигела и др.

Основополагающие подходы БОР в сфере общественных финансов нашли отражение в работах Х.де Брюйна, Х.Ванга, Я.Кларка и Г.Суэйна, Н.Мэннинга и Н.Парисона, Д.Осборна и Т.Габлера, С.Поллитта и Д.Букарта, Р.Шарпа и др. Среди российских исследователей этой проблемы касались в своих трудах Е.И.Андреева, Е.В.Белянова, М.Ю.Гараджа, А.Г.Грязнова, В.В.Климанов, Н.Б.Косарева, Г.В.Курляндская, А.М.Лавров, Е.В.Маркина, С.Н.Смирнов, С.П.Соляникова, И.В.Стародубовская, В.Л.Тамбовцев, А.В.Улюкаев, И.М.Шейман, В.А.Шипунов, С.В.Шишкин, Л.И.Якобсон и др.

Проблемы управления бюджетными расходами на образование, в том числе на местном уровне власти, включая рассмотрение отдельных экономических механизмов управления в России, освещены в работах И.В.Абанкиной, Т.В.Абанкиной, М.Л.Аграновича, Г.В.Башкиной, С.А.Белякова, А.Б.Вифлеемского, Т.Л.Клячко, Я.И.Кузьминова, Л.Л.Любимова, М.М.Мусарского, И.М.Реморенко, И.А.Рождественской, Е.Ф.Сабурова, Е.Н.Соболевой, Н.Г.Типенко и др. российских авторов.

Вместе с тем, в исследовательском плане в экономической литературе пока не разработана целостная концепция БОР на местном уровне; наблюдается дефицит работ, посвященных проблемам управления муниципальным бюджетом, ориентированным на результат.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования

Представленное исследование берет за основу теорию управления общественным сектором («New Public Management»), направленную на распространение управленческих бизнес-технологий на деятельность государственного аппарата.

В работе используются несколько ключевых понятий.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – планирование и управление финансами под конкретный результат деятельности [Д. Осборн и Т. Габлер, С. Поллитт и Д. Букарт, Я. Кларк и Г. Суэйн, Н. Мэннинг и Н. Парисон, Х. де Брюйн, В.В. Климанов, А.М. Лавров]. В английской терминологии - “performance budgeting”, “results-oriented budgeting”. В

русской терминологии - «бюджетирование, ориентированное на результат», «программно-целевое бюджетирование».

Система сбалансированных показателей (Balanced Scorecard, BSC) – система, позволяющая принимать управленческие решения через количественное измерение деятельности, направленной на достижение поставленных целей. Она позволяет перевести стратегические цели на уровень операционной деятельности: персонализированных задач и критериев эффективности [Д. Нортон и Р. Каплан].

Экономические механизмы планирования и управления расходами - совокупность методов и средств воздействия на процессы планирования и управления расходами, их регулирования [Ч.Т.Хорнгрен и Дж.Фостер, Е.Ф. Сабуров].

Результативность (effectiveness) бюджетных расходов - степень достижения общественно значимых целей; оценивается степень удовлетворения потребностей граждан и выполнение установленных задач или достижение намеченных целей. Другими словами, результативность оценивает, достигает ли реально данная услуга того, для чего она предназначена. [Д.Осборн и Т.Габлер, В.В. Климанов, Г.В. Курляндская, Л.И. Якобсон].

Показатели и целевые индикаторы: Показатели - количественные характеристики, отображающие фактическую картину в результате осуществления той или иной деятельности. Целевые индикаторы – значение некоторого уровня, который должен быть достигнут [Д. Нортон и Р. Каплан, М.Л. Агранович].

Образовательная услуга – совокупность образовательных отношений, возникающих между образовательными учреждениями (организациями), с одной стороны, и гражданами – с другой, для удовлетворения последними потребностей в общеобразовательных и профессиональных знаниях, навыках, умениях на базе конституционного права гражданина на образование, которое является социально-значимым (мериторным благом с положительными внешними эффектами), а также доверительным благом (отсутствие у потребителя подтвержденной информации о его качестве) [Р.Масгрейв, Г.Акерлоф, Д.Бьюкер, И.В. Абанкина, Я.И. Кузьминов, Н.Г. Типенко, Л.И. Якобсон].

В работе применены системно-аналитические и экономические методы анализа.

Цель работы

Разработать механизмы планирования и управления расходами местных бюджетов на общее образование на основе бюджетирования, ориентированного на результат.

Достижение цели связано с решением следующих задач:

1. Проанализировать сложившиеся методы организации финансирования образовательных учреждений на местном уровне в различных странах, включая Россию, выявить элементы БОР, используемые в практике.

2. Предложить схему увязывания механизмов финансирования общего образования с различными целями образовательной политики.

3. Разработать принципы и методы формирования перечня (реестра) муниципальных образовательных услуг и определения стоимости образовательных услуг.

4. Разработать методы оценки результативности достижения целей образовательной политики через применение показателей и целевых индикаторов.

5. Провести сравнительный анализ существующих и предлагаемых автором методов финансирования и управления общественными финансами в образовании в точки зрения БОР, проверить предложенные автором методы оценки результативности на примере конкретных образовательных учреждений.

Объект исследования

Объектом исследования является система общего образования, реализующая образовательную услугу, ответственность за организацию предоставления которой в России лежит на местном уровне власти.

Предмет исследования

В качестве предмета исследования определены механизмы планирования и управления расходами местных бюджетов на общее образование на основе БОР.

Информационно-эмпирическая база исследования

Информационно-эмпирическая база исследования включает в себя:

- отчетность об исполнении местных бюджетов Федерального казначейства России;
- статистические и финансовые данные, собранные для исследования в местных администрациях Владимирской и Ленинградской областей, Красноярского края в разрезе образовательных учреждений;

- экономико-статистическую информацию, опубликованную региональными министерствами и управлениями образования;

- материалы исследований Центра фискальной политики;

- материалы исследований Центра универсальных программ;

- данные мониторинга экономики образования Государственного университета – Высшей школы экономики.

Научная новизна работы и вклад автора

Новизна диссертационной работы состоит в следующем:

1. Обоснована и определена схема увязывания механизмов финансирования общего образования с различными целями образовательной политики. Оценка результатов

достижения цели при условии сохранения логической цепочки БОР «ресурсы – действия – продукт – результат» осуществляется только с учетом влияния на результат действий по применению механизмов финансирования, иначе показатели результата будут искусственно подстраиваться под цель.

2. Разработаны вариативные параметры детализации полномочий местного уровня власти по вопросам организации предоставления общего образования, на основе которых сформирован перечень (реестр) муниципальных образовательных услуг.
3. Разработан метод «нулевого» бюджета на основе определения стоимости муниципальных образовательных услуг для индикативного бюджетного планирования расходов общеобразовательных учреждений, направленного на достижение поставленных целей.
4. Разработаны методы оценки результативности достижения целей образовательной политики через применение показателей и целевых индикаторов.
5. Обоснован выбор показателей, характеризующих результативность расходов, на основе проведенного автором самостоятельного эмпирического исследования.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования

В работе теоретически обоснованы и разработаны методы определения стоимости муниципальных образовательных услуг и оценки результативности достижения целей образовательной политики при реализации принципов БОР. Результаты, выводы и рекомендации диссертационной работы могут служить методической основой для организации финансирования образовательной системы на основе БОР. Инструментарий прикладного исследования, разработанный в диссертации, может быть использован для проведения аналогичных исследований на всех уровнях управления образованием.

Апробация результатов исследования

Результаты исследования были использованы при разработке научно-методического обеспечения модернизации системы образования РФ, реструктуризации бюджетного сектора и развития социальной сферы, выполненного в рамках проектов Всемирного банка, Национального фонда подготовки кадров, Центра фискальной политики и Центра универсальных программ:

- «Методическая и организационная поддержка распространения результатов проекта «Реформа системы образования» по направлению «Внедрение и развитие нормативного бюджетного финансирования» в регионах Российской Федерации», заказчик – Правительство РФ, Всемирный банк, Национальный фонд подготовки кадров, 2005 – 2006.

- «Анализ, обобщение и распространение перспективного регионального опыта введения нормативного подушевого финансирования школы, а также эффективной системы

оплаты труда учителей, стимулирующей повышение качества образования», заказчик - Федеральное агентство по образованию, 2006.

- «Разработка методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по адаптации введения нормативного принципа в практику финансирования общеобразовательных учреждений», заказчик - Федеральное агентство по образованию, 2006.

- «Разработка рекомендаций по методике нормативного финансирования по всем типам и видам государственных и муниципальных образовательных учреждений Сахалинской области», заказчик - Департамент образования Сахалинской области, 2007.

- «Разработка рекомендаций по методике нормативного финансирования дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений дополнительного образования, учреждений начального и среднего профессионального образования, специальных (коррекционных) образовательных учреждений», заказчик - Министерство общего и профессионального образования Свердловской области, 2007.

- «Разработка рекомендаций по внедрению управления по результатам и системы мониторинга качества образовательных услуг на уровне образовательных учреждений и институционализации сборов с родителей в системе образования (предотвращение теневого оборота денег, формирование общественных структур, участвующих в согласовании объема и последующем контроле за использованием собранных средств)», заказчик – Агентство образования администрации Красноярского края, 2007.

По теме диссертации автором опубликовано 8 научных работ общим объемом 5,2 п.л.

Результаты исследования докладывались на IX международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация», организованной Государственным университетом – Высшей школой экономики при участии Всемирного банка и Международного валютного фонда (г. Москва, 1-3 апреля 2008 г.).

Структура и объем диссертационной работы

Работа состоит из введения, 3-х глав, заключения, списка литературы и 2-х приложений. Содержание диссертации изложено на 189 страницах, включает в себя 39 таблиц, 6 схем и 22 диаграммы. Список использованной литературы содержит 99 наименований.

Структура работы:

Введение

Глава 1. Современные подходы к организации финансирования образовательной системы на местном уровне на основе бюджетирования по результатам: международный и российский опыт

Глава 2. Механизмы планирования и управления расходами местных бюджетов на образование на основе бюджетирования, ориентированного на результат

Глава 3. Эмпирическое исследование организации финансирования общеобразовательных школ на основе бюджетирования, ориентированного на результат

Заключение

Список литературы

Приложение 1. Инструментарий эмпирического исследования

Приложение 2. Примеры результирующих показателей в образовании, применяемых в Германии и Великобритании в рамках БОР.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1. Современные подходы к организации финансирования образовательной системы на местном уровне на основе бюджетирования по результатам: международный и российский опыт

В работе был проведен анализ современных подходов к организации финансирования образовательной системы на основе БОР с точки зрения теории управления общественным сектором («New Public Management»), основные инструменты которой заимствованы из практики применения управленческих бизнес-технологий. Основной акцент в бизнесе при проведении БОР делается на содержательных моментах использования эффективных механизмов планирования с учетом передовых методов определения стоимости продукции и, только потом, технологий мониторинга и оценки результативности деятельности фирм. В общественном секторе западных стран, внедряющих БОР, основная работа ведется над формализацией целей, задач и показателей деятельности. То, какими механизмами осуществляется реализация задач и достижение целей, не всегда сводится в четкую увязанную систему, и, в отличие от частного сектора, в первую очередь органы власти уделяют внимание вопросам мониторинга и оценки с построением систем показателей.

Таким образом, есть потребность в проработке теоретической основы БОР. Исследование теории БОР приводит к выводам о возможных положительных и отрицательных эффектах, обозначенных в работах как зарубежных, так и российских авторов. К основным положительным эффектам внедрения БОР в образовании можно отнести:

- принципиальное смещение функции финансового контроля в сторону анализа эффективности бюджетных расходов с целью их взаимной увязки с приоритетами образовательной политики;

- внедрение в практику прозрачного инструментария обоснования бюджетных заявок в соответствии с требованиями БОР;

- ясность в том, какие цели ставят перед собой органы власти в области образования, насколько они отвечают потребностям различных групп населения, и в какой степени удается достичь поставленных целей;

- отказ от неэффективного традиционного метода планирования бюджета в пользу планирования средств на финансирование образовательной услуги, а не сети учреждений;

- мотивация использования такой системы организации, финансирования и управления общим образованием, которая позволяла бы обеспечить всем учащимся качественный уровень знаний и эффективное использование выделяемых финансовых ресурсов.

К основным возможным отрицательным эффектам внедрения БОР можно отнести:

- опасность отклонения от реализации поставленной цели, когда акцент делается только на показателях результативности, которые могут не в полной мере отражать результаты: их плановые значения зачастую определяются субъективно, могут намеренно занижаться и т.п.;

- формализованный подход внедрения БОР, высокие издержки его администрирования (подготовка докладов об основных результатах деятельности, отчетов по ним на основе показателей) может заслонить содержательное наполнение реформы.

Представляет интерес опыт таких стран как США и Великобритания, в которых при применении БОР в образовании делаются реальные шаги по разработке конкретных экономических механизмов достижения результативности в предоставлении образовательной услуги. При этом основным результатом управления образованием на местном уровне в развитых странах признается достижение высокого уровня качества образования при соблюдении основного приоритета – сохранения принципа доступности качественного общего образования.

В этих странах все три уровня власти (национальный, региональный и местный) в той или иной степени участвуют в регулировании, управлении и финансировании общего образования.

В различной степени нормативно-правовое регулирование и финансирование обеспечивается всеми тремя уровнями власти. В то же время непосредственно *организует предоставление* образовательной услуги уровень муниципалитета.

Образовательная услуга и предоставляется, и оценивается в тесной увязке с непосредственными потребителями. При этом в зависимости от их индивидуальных особенностей, определяется и разная стоимость этой услуги и особенности ее предоставления.

Проблема «предоставления равных возможностей», «равенства доступа» в общем образовании является одной из важнейших. Она может решаться путем установления федеральных стандартов или стандартов на уровне штата (графства, муниципалитета). Для реализации этих стандартов и предоставления равных возможностей необходимы механизмы перераспределения, своего рода «формулы выравнивания».

В России реформирование общественных финансов на основе БОР коснулось в основном только федерального и регионального уровней управления. Исследование практики внедрения БОР на местном уровне показало, что, во-первых, такая практика не является распространенной, во-вторых, преимущества БОР только начинают осознаваться, в-третьих, зачастую эти преимущества перекрываются трудностями внедрения БОР в практику. Так, в качестве преимуществ называются: 1. прозрачность в отношении большинства бюджетных услуг; 2. улучшение взаимодействия между руководством города и руководителями среднего звена; 3. возможность давать оценку вложений в социальную инфраструктуру; 4. переосмысление содержания работ по предоставлению ряда услуг вследствие того, что в процессе формирования целевых показателей качества и эффективности пришлось ответить на наиболее фундаментальные вопросы о том, для кого предоставляется эта услуга, кому она требуется и с какой эффективностью она будет предоставлена.

Проблемными для муниципальных образований остаются следующие основные области:

- отсутствие разработанных нормативов и стандартов оказания бюджетных услуг, что вызывает сложность в разработке и выборе качественных показателей результатов деятельности, а также снижает качество предоставляемых услуг населению;

- ограничения в рамках существующего законодательства автономии, самостоятельности и ответственности бюджетных учреждений за результат;

- сложности в подборе измерителей для «трудноизмеримых» услуг (когда имеется большой лаг между прилагаемыми усилиями и результатами от предоставления данной услуги); остается проблема субъективизма в выборе измерителей;

- трудности в расчете показателей из-за отсутствия муниципальной статистики, методики измерения тех или иных показателей, попыток манипулировать полученными данными и процессами расчетов и др.

Глава 2. Механизмы планирования и управления расходами местных бюджетов на образование на основе бюджетирования, ориентированного на результат

Основная проблема, которую видят страны, внедряющие БОР на местном уровне, - это отсутствие четких экономических механизмов достижения результатов, постоянно удерживающих в фокусе цели общественного сектора в образовании. Именно на уровне определения этих механизмов осуществляется увязка результатов с финансированием, позволяющая понимать в какой степени и каким образом показатели результативности должны влиять на объемы бюджетных ассигнований, чтобы полученный результат соответствовал заявленной цели, а процесс БОР не носил формальный характер.

С теоретической точки зрения для решения этой проблемы автор диссертационной работы искал ответы на вопросы:

- каковы основные социально-значимые цели системы общего образования в России;
- что является результатом достижения этих целей;
- что является продуктом в системе общего образования;
- какие действия необходимо предпринять для достижения результата;
- какой объем ресурсов необходим для осуществления действий?

Ответ на первый вопрос получен из анализа действующего федерального законодательства, определяющего приоритеты развития образования. В общем образовании в рамках текущей деятельности муниципалитетов основной целью является «организация предоставления общедоступного и бесплатного ... общего образования по основным общеобразовательным программам...» (ст. 15 и 16 Федерального закона от 06.10.03 №131-ФЗ). Результатом деятельности будет качественное образование в рамках государственного стандарта при эффективном расходовании средств. Продуктом выступает образовательная услуга. Основное действие для предоставления качественной услуги – управление расходами с учетом категории потребителя и использованием такого механизма как нормативно-подушевое финансирование.

Что касается вопросов развития общего образования за рамками предоставления конституционно-гарантированной услуги, то здесь муниципалитет вправе самостоятельно определять цели, задачи, мероприятия и механизмы достижения результатов.

Автор диссертации предлагает следующую схему увязывания механизмов финансирования общего образования с различными целями образовательной политики:

Сочетание целей и механизмов финансирования общего образования

<i>Цели</i>	<i>Задачи</i>	<i>Механизмы</i>	<i>Результаты</i>
Обеспечение конституционного права граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования	Реализация общеобразовательных программ	Нормативно-подушевое финансирование	Полное финансирование образовательного стандарта
	Создание условий для реализации общеобразовательных программ		
Обеспечение развития общего образования за рамками предоставления конституционно-гарантированной услуги	Улучшение материально-технической базы и др.	Гранты	Полное финансирование направлений деятельности
	Поощрение педагогов и учреждений и др.	Распределение средств по рейтингам	Полное финансирование достижений
	Программа «Дети России» и др.	Целевые программы	Полное финансирование программы

В концептуальном плане механизм нормативного подушевого финансирования предполагает уход от финансирования сети к финансированию услуги, когда деньги «следуют за учеником» на основе прозрачной формулы расчета. Норматив покрывает только расходы на финансирование текущих затрат. Средства на развитие образовательного учреждения не закладываются в величину норматива, так как его задача – обеспечить баланс между эффективным и справедливым распределением бюджетных средств на непосредственную реализацию стандартных основных общеобразовательных программ.

Другой механизм финансирования – выделение грантов на конкурсной основе в качестве поощрения, например, деятельности школ, осуществляющих мероприятия по развитию и совершенствованию методов обучения, включая совершенствование материально-технической базы.

Такой механизм финансирования как рейтингование, предполагает поощрение результатов деятельности образовательных учреждений с использованием показателей и весов их вклада в конечный результат.

Для развития и повышения качества образования в общеобразовательных учреждениях может применяться механизм программного финансирования. В этом случае, разрабатываются программы, обеспечивающие развитие образования сверх конституционно-

гарантированного минимума. Например, программы, направленные на усиление уровня безопасности учащихся.

· В настоящее время норматив – это единственная основа оценки стоимости образовательной услуги в пределах конституционно-гарантированного минимума. При внедрении принципов БОР эта оценка занимает ключевое место. Концептуально задача определения стоимости с использованием метода «нулевого» бюджета решалась автором в соответствии с принципами БОР, формализованными в работах многих зарубежных и российских исследователей:

- формирование реестра образовательных услуг с учетом полномочий городских округов и муниципальных районов – приоритетных направлений политики муниципалитетов в предоставлении общедоступного и бесплатного образования;

- выделение прямых и косвенных типовых затрат, что открывает широкие возможности по управлению косвенными затратами в зависимости от задач муниципалитета;

- определение стоимости услуги с применением нормативно-подушевого механизма планирования текущих затрат (ориентация на потребителя услуги).

Сам реестр услуг общего образования строился таким образом, чтобы учесть особенности потребителей через вариативные параметры, влияющие на стоимость услуги. Приведем пример из реестра услуг, предлагаемого автором.

Пример реестра услуг начального общего образования

<i>Полномочие</i>	<i>Виды услуг</i>		<i>Потребители</i>	<i>Учреждения</i>
Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразователь	1. Начальное общее образование 1-4 класс по 5 или 6-ти дневной неделе	1.1. Основная общеобразовательная программа 1.2. Программа с углубленным изучением одного или нескольких предметов 1.3. Программа компенсирующего развития	1. Дети в возрасте от 6,5 до 11 лет	1. Школы (начальные, основные, средние) с гимназическими и лицейскими классами 2. Школы с углубленным изучением одного или нескольких предметов 3. Школы с компенсирующими и коррекционными

Полномочие	Виды услуг		Потребители	Учреждения
ным программам в образовательных учреждениях		1.4. Программа коррекционного развития		классами 4. Малокомплектные школы

Услуга по оказанию начального общего образования - это услуга первого уровня. Далее происходит детализация услуг в соответствии с наименованием реализуемой образовательной программы: стоимость начального коррекционного образования будет выше стоимости начального общего образования по основной общеобразовательной программе, т.к. потребители разные: имеет значение возраст получателя услуги, вид программы, по которой он обучается, а также ее длительность. И только потом автор учитывает особенности учреждения, в котором реализуется услуга. При этом роль органов управления в определении того, что является стандартом, и в каком объеме он должен быть обеспечен финансово, возрастает.

Автор исследования опирается при определении стоимости услуги в части фонда оплаты труда (далее ФОТ) на Методические рекомендации¹, разработанные в рамках проекта Национального фонда подготовки кадров, и развивает этот подход в своей работе при определении полной стоимости услуги.

Формула полной стоимости бюджетной услуги в общем образовании:

$$H = (H_n^{\text{ФОТ}} * H_k^{\text{ФОТ}})^1 + H_n^{\text{МТО}} + H_k^{\text{СОД}}, \text{ где}$$

$H_n^{\text{ФОТ}}$ – норматив по ФОТ в части прямых затрат,

$H_k^{\text{ФОТ}}$ – норматив по ФОТ в части косвенных затрат,

$H_n^{\text{МТО}}$ – норматив по материально-техническому обеспечению в части прямых затрат,

$H_k^{\text{СОД}}$ – норматив на содержание зданий и создание условий для реализации услуги

(косвенные затраты).

$H_n^{\text{МТО}} = \text{Норма} * C$, где Норма – набор норм обеспечения учащихся материально-техническими средствами (закрытый перечень, утверждаемый местным НПА в пределах бюджетного ограничения), C – стоимость набора материально-технических средств в муниципалитете.

¹ Методические рекомендации по расчету и внедрению нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений // М.: «Алекс», 2004 (авторский коллектив Н.Г.Типенко, Г.В.Башкина, Е.Н.Никитина, Т.С.Бочкарева, Г.К.Лалушинская, В.Б.Лившиц, Е.Н.Соболева, О.Ф.Федосеева), а также Методические рекомендации по определению нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ (Письмо МОНРФ от 29 июня 2006 года №АФ-157/02) – далее – Письмо МОНРФ.

$N_k^{СОД}$ включает затраты на оплату коммунальных услуг, услуг связи, транспортных услуг, медикаментов, продуктов питания, горюче-смазочных материалов, уборки и вывоза мусора, дезинфекции, дезинсекции, дератизации, пусконаладочных работ, технического обслуживания, текущего ремонта имущества, охраны, налогов и др.

$$N_k^{СОД} = (Расх / П) * K1 * K2 * K3, \text{ где}$$

Расх / П – усредненные базовые расходы на единицу площади (типовая постройка, учет минимальной нормы площади на одного учащегося),

K1 – коэффициент удорожания в зависимости от площади помещения, приходящейся на одного учащегося,

K2 – коэффициент учета различия на коммунальные услуги для нетиповых помещений (тип постройки: вид топлива, тип водоснабжения, обеспечения электроэнергией и др.),

K3 – коэффициент, учитывающий расходы на подвоз учащихся.

Косвенные расходы разносятся на услуги в пропорциональном отношении. Основой данного разнесения может быть любой показатель, например, площадь, предельная или фактическая наполняемость, объем ФОТ и др. Выбор метода разнесения косвенных затрат учреждения является управленческим решением и возможностью гибкого и эффективного управления расходами.

При использовании разработанного метода возможно индикативное планирование расходов образовательных учреждений. Рассмотрим на примере средней школы:

Задачи	Подзадачи	Выполнение целевых индикаторов при индикативном планировании		
		Показатель	Целевой индикатор	Фактическое значение
1. Реализация общеобразовательных программ в соответствии с действующими нормативно-правовыми	1.1. Повышение заработной платы педагогам за счет внутренних резервов	Доля ФОТ педагогов в общем объеме ФОТ, %	70	65
	1.2. Повышение эффективности расходов на реализацию программ	Наполняемость классов, чел.	25	20
	1.3. Снижение учебной нагрузки на учащегося и др.	Число часов по учебному плану, ч. в неделю (в среднем	32	34

актами		на класс)		
2. Создание условий для реализации общеобразовательных программ	2.1. Обеспечение соответствия фактической наполняемости плановой мощности здания	Площадь учебных помещений на 1 учащегося, кв.м. на ребенка	3,5	5,5
	2.2. Повышение уровня качественного материально-технического обеспечения учебного процесса и др.	Доля расходов на материально-техническое обеспечение учебного процесса в общих расходах учреждения, %	10	3
Общая запланированная величина расходов учреждения на 2009 год:				
1. методом индексации исторически сложившихся расходов			6 021 407 руб.	
2. нормативно-подушевым методом			5 320 417 руб.	

Такой анализ позволяет выявить величины и причины отклонений для принятия управленческого решения по финансированию сверхнормативных затрат. Те сверхнормативные затраты, которые являются обоснованными, могут продолжать учитываться при планировании итоговых сумм ассигнований. Например, объективным является фактор невозможности укрупнения сельской школы. Так, принимается решение продолжать финансировать эту школу в объеме, определенном на фактическую наполняемость классов. В случае, когда у школы выявлены необъективные факторы превышения исторически сложившихся расходов над нормативными, может быть принято решение по сокращению финансирования школы.

В методе оценки результативности автор исследования развивает принципы теории индикативного планирования и предлагает схему выбора значений целевых индикаторов, задающих уровень, который должен быть достигнут. Зачастую, основной проблемой становится задача определения значения целевого индикатора. В исследовании предлагается определять его как исходя из законодательных норм, так и опираясь на фактические значения по предложенной методике: 1). при низкой дифференциации - среднее значение по муниципалитету, 2). в противном случае – максимальное или минимальное значение в зависимости от целевых установок.

Результативность различных мероприятий в области образования предлагается измерять степенью приближения фактического значения индикатора к целевому. Для этого

задается коридор отклонений фактических значений индикаторов от целевого: $\pm x\%$. Границы этого коридора – критические значения для индикатора. Оценка равная «1» дается фактическому индикатору, попавшему в коридор отклонений, оценка равная «2» дается фактическому индикатору, указывающему на достижение лучших показателей за пределами коридора отклонений, оценка равная «0» дается фактическому индикатору, указывающему на достижение худших показателей за пределами коридора отклонений. Предложенный метод оценки результативности позволяет оперативно отслеживать изменения в системе образования и принимать управленческие решения о:

1. продолжении прежней финансовой политики по отношению к учреждению, если фактические значения индикаторов близки к целевым на основе итоговой оценки результативности равной от « $1-(x\%/100)$ » до « $1+(x\%/100)$ »,

2. поощрении учреждения, показавшего высокую степень результативности, при отклонении фактических значений индикаторов от целевого значения на основе итоговой оценки равной от « $1,01+(x\%/100)$ » до «2»,

3. введении внешнего управления для повышения степени результативности деятельности учреждения при отклонении фактических значений индикаторов от целевого значения на основе итоговой оценки равной значению меньше, чем « $0,99-(x\%/100)$ ».

Итоговую оценку результативности предлагается определять традиционным способом как сумму оценок по каждому индикатору, умноженных на веса, и применять также при необходимости дальнейшего рейтингования.

Глава 3. Эмпирическое исследование организации финансирования общеобразовательных школ на основе бюджетирования, ориентированного на результат

Результаты эмпирического исследования подтверждают сделанные автором теоретические выводы и рекомендации по использованию предложенных методов.

Снижение дифференциации расходов на образование выступает как один из показателей роста эффективности расходов и доступности образования в рамках государственного стандарта. По факту, в настоящее время расходы на одного учащегося по однотипным учреждениям, реализующим один и тот же набор образовательных программ, имеют высокую дифференциацию в рамках одного муниципалитета. В работе предлагается изменить метод расчета объемов ассигнований: перейти от финансирования сети к финансированию услуг. В этом случае снижение дифференциации расходов будет говорить о росте их эффективности и росте уровня доступности образования по реализации основных общеобразовательных программ, характеризующихся одинаковым набором параметров. В

работе проверялись сделанные выводы через сравнение традиционного метода планирования расходов с методами планирования с использованием норматива: норматив по типам и видам образовательных учреждений (1 вариант расчетов), норматив на стандартную образовательную услугу (2 вариант расчетов – предложенный автором исследования).

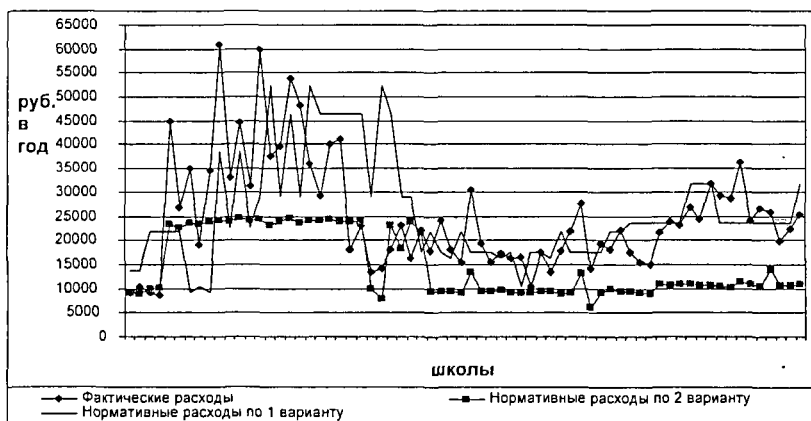
Эмпирическая база авторского исследования: 216 общеобразовательных школ Владимирской и Ленинградской областей, а также Красноярского края.

1 вариант расчетов²: нормируется штатная численность образовательных учреждений по типам и видам, а также в зависимости от числа классов в школе, специфика контингентов не учитывается. Так, возможны нормативы для начальных школ, основных школ, средних школ, школ гимназий и лицеев.

2 вариант расчетов: используется метод определения стоимости образовательной услуги, предложенный во второй главе.

При традиционном подходе планирования расходов не учитываются более «дорогие» программы: наличие классов коррекции и классов компенсирующего развития. При использовании нормативного подхода по 1 варианту учитываются особенности групп учреждений. При использовании нормативного подхода по 2 варианту проводится учет этих программ, который выражается в повышенной «стоимости» учащегося. Исследование конкретных школ показало, что по 1 варианту снижение дифференциации незначительно, в то время как 2 вариант показывает результат значительного выравнивания расходов на одного учащегося в сравнении с традиционным методом расчета:

Удельные расходы на учащегося на 2007 год по школам (без учета малокомплектных)



² Применяется некоторыми регионами для формирования сумм образовательных субвенций (Пермский край, Ленинградская область, г. Москва и др.).

Таким образом, большая детализация при расчетах с учетом особенностей потребителей услуг приводит к снижению дифференциации расходов, что является одним из показателей роста эффективности расходов и доступности образования в рамках государственного стандарта (нормативные расходы по 2 варианту).

Эмпирическое исследование применимости предложенного автором метода оценки результативности проводилось на базе 120 школ Красноярского края.

Для оценки результативности в образовании нужно определить ее цели. Концептуально, результативность рассматривается как соответствие целям и поставленным задачам, как степень достижения этих целей. Образовательная услуга имеет определенную стоимость, и мы можем сравнивать затраты и результаты в том случае, если полученные результаты соответствуют первоначально поставленной задаче. То есть мы не говорим о «результатах вообще», мы говорим о соответствии полученного результата поставленным задачам.

Например, поставлена задача предоставления образовательной услуги в рамках Базисного учебного плана. Так, финансовые ресурсы должны обеспечить выполнение этой задачи, и предоставленные средства должны быть определенного объема, и иметь соответствующую структуру. Нельзя говорить о предоставлении услуги, если, например, электричество подается только половину нужного времени, или если учитель не имеет возможности использовать проектор, компьютер и прочее техническое обеспечение учебного процесса. Результативностью будет соответствие финансового обеспечения поставленной задаче, то есть определенный финансовый норматив на учащегося на реализацию Базисного учебного плана.

Автор исследования в этой части работы проверял возможность выбора значений целевых индикаторов результативности с помощью предложенного метода. Рассмотрим на примере одной из школ Красноярского края, предоставляющей образовательную услугу на уровне не ниже конституционно-гарантированного минимума.

Средняя наполняемость классов может сопоставляться с величиной по Типовому положению об общеобразовательном учреждении 20-25 человек. Фактическая наполняемость ниже 20 человек может являться признаком неэффективного расходования средств и сигналом к укрупнению классов. Это и будет являться целевым индикатором.

Фактическая доля ФОТ персонала, занимающегося административной работой и обслуживанием зданий в школе, составляет 31% общего ФОТ. Отсутствуют нормативно-правовые акты, регламентирующие эту норму. Она должна устанавливаться в качестве целевого индикатора самим муниципалитетом.

Еще пример. Фактическое значение показателя «ученик/учитель» в школе составляет «11/1». Этот показатель может быть оценен с помощью целевого индикатора, установленного муниципалитетом в качестве ориентира на уровне среднего по России: «10/1». Значение фактического показателя показывает хороший уровень результативности.

По нормам СанПиН площадь учебного помещения на ребенка составляет 3,5 кв.м. Соответственно, если фактическая величина ниже, то исходя из этого можно утверждать, что в школе наблюдается нехватка учебных помещений: общее число детей превышает число мест в классах, удовлетворяющих нормам СанПиН.

Проблем не возникает, если рассмотренные в качестве примера нормы закреплены в местных нормативно-правовых актах. В остальных случаях, автор анализировал разброс фактических значений показателей для выбора целевого. Так, в 80% случаев коэффициент вариации был выше уровня 33%, что говорит о неоднородности совокупности значений, и что рассчитанной средней величиной пользоваться нельзя. Таким образом, в зависимости от целевых установок, муниципалитет может ориентироваться на минимальные или максимальные значения. Для принятия решений необходимо закреплять выбранные значения индикаторов в качестве целевых в нормативно-правовых актах. Оценки этих индикаторов достаточно субъективны, что еще раз подводит к выводу о том, что оценка результативности будет давать информацию о возможности стимулирования по результатам, а не указание к действию по прямому увязыванию результата с уровнем финансирования. Именно *стимулирование по результатам*, а не прямая зависимость финансирования от результата, должно ставиться во главу угла при переходе от традиционного планирования бюджетных расходов на образование к БОР.

III. ВЫВОДЫ

Увязывание целей и результатов финансирования на концептуальном уровне происходит через формулирование каждой задачи с использованием вариативных параметров для детализации полномочий местного уровня по вопросам организации предоставления общего образования. Корректно составленный в соответствии с распределением расходных полномочий перечень услуг позволяет использовать нормативно-подушевой подход при определении стоимости услуги с учетом особенностей получателей услуг, что облегчает в дальнейшем анализ результативности предоставления услуги общего образования. По результатам проведенного сравнительного эмпирического исследования в регионах России выявилась тенденция выравнивания расходов на предоставление стандартных образовательных услуг и их четкое обоснование в условиях применения БОР. К полученным прикладным результатам можно отнести наблюдаемую динамику структуры

расходов муниципальных бюджетов на образование в сторону увеличения затрат на совершенствование материально-технической базы учреждений, на стимулирование результатов деятельности учреждений.

Формирование реестра муниципальных образовательных услуг и определение их стоимости создает экономические рычаги управления отраслью, но при этом становится важным сам дизайн подхода. А именно:

- стоимость услуги в образовании для потребителя должна учитывать особенность реализуемых программ, а не особенности образовательных учреждений.

- при ориентации на потребителя величина стоимости услуги в части прямых затрат должна быть одинаковой в каком бы типе и виде образовательного учреждения эта услуга и предоставлялась на территориях с одинаковыми социально-экономическими условиями. Такой подход позволяет снижать дифференциацию расходов на образование.

- при определении прямых нормативных затрат методом «нулевого» бюджета есть возможность проводить оценку результативности расходования средств еще на этапе планирования, что позволяет своевременно увидеть проблемные зоны и принять управленческое решение (индикативное планирование).

С внедрением предложенного метода оценки результативности образовательной политики через применение показателей и целевых индикаторов в управлении образованием появляется механизм обоснования выбора целевого значения индикатора, а также механизм стимулирования по результатам. Кроме того, применение целевых индикаторов обеспечивает возможности для оперативного отслеживания изменений в образовании и принятия решений не только об уровне оказания услуг, но и о том, достигаются ли поставленные цели.

По результатам апробации предложенной системы целевых индикаторов и показателей результативности предоставления образовательных услуг можно сделать выводы о:

- возможности интегрирования показателей эффективности с целью проведения межрегиональных и межмуниципальных сравнений;

- возможности выстраивания образовательной политики в системе общего образования на основе анализа целевых индикаторов и показателей эффективности в динамике;

- возможности применения рассмотренного подхода не только в сфере общего образования, но и отрасли образования в целом, включая федеральный уровень принятия решений, а также в других отраслях социальной сферы.

IV. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные автором в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАКом:

1. Никитина Е.Н. Показатели и целевые индикаторы эффективности и результативности предоставления услуг в системе общего образования (на примере специального образования) // Вопросы образования, № 4, 2008 (0,8 п.л).

Другие работы, опубликованные автором по теме кандидатской диссертации:

2. Никитина Е.Н. Методические рекомендации по расчету и внедрению нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений // М.: «Алекс», 2004. 1,8 п.л. (в соавторстве с Н. Г. Типенко, Г.В. Башкиной, Т. С. Бочкаревой, Г. К. Лапушинской, В.Б. Лившицем, Е.Н. Соболевой, О.Ф. Федосеевой, личный вклад 0,4 п.л).
3. Никитина Е.Н. Механизмы сочетания нормативного бюджетного финансирования и финансирования с учетом качества работы образовательных учреждений // Пензенская государственная технологическая академия, 2005. 1,9 п.л. (в соавторстве с Н. Г. Типенко, О.Ф. Федосеевой, А.А. Федосеевым, Т. С. Бочкаревой, личный вклад 0,5 п.л).
4. Никитина Е.Н. Нормативное финансирование сельских школ // Справочник руководителя сельской школы, №5, 2006. (0,3 п.л).
5. Никитина Е.Н. Оптимизация расходов муниципального бюджета на образование на основе нормативного финансирования // М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 3 п.л. (в соавторстве с Н. Г. Типенко, личный вклад 1 п.л).
6. Никитина Е.Н. Предложения по расчетам нормативов финансирования учреждений среднего профессионального образования: подходы и методические рекомендации // М.: Центр фискальной политики, 2005. 1,9 п.л. (в соавторстве с Н. Г. Типенко, Т. С. Бочкаревой, С.А. Власихиным, П.М. Вчерашним, В.А. Крауш, Г. К. Лапушинской, О.Ф. Федосеевой, Е.Б. Химиным, личный вклад 0,5 п.л).
7. Никитина Е.Н. Материалы итогового семинара-совещания: Целевые индикаторы и показатели эффективности механизма нормативного подушевого финансирования лиц с ограниченными возможностями здоровья // Пензенская государственная технологическая академия, 2006. 2,4 п.л. (в соавторстве с Н. Г. Типенко, В. А. Крауш, Р. Г. Тер-Григорьянц, личный вклад 1 п.л).
8. Никитина Е.Н. Как оценить результативность школьного образования // Народное образование, № 1, 2009 (0,7 п.л).

Лицензия ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.

Подписано в печать 13 октября 2009 г. Формат 60x84/16

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1,2.

Тираж 100 экз. Заказ № 255

Типография издательства ГУ-ВШЭ
125319, г. Москва, Кочновский пр-д, д. 3