

Activities	Planning Period	Who
Task 1	—	X
Task 2	—	X
Task 3	—	X
Task 4	—	X

Inputs	Units	Cost	Total
Task 1	14	\$100	\$1400
Task 2	30	\$230	\$6900
Task 3	5	\$1500	\$7500
Task 4	12	\$175	\$2100



**Менеджмент в  
Профессиональном Образовании**  
**Модуль V**  
**Эффективное управление финансовыми  
ресурсами**  
Учебно-консультационное пособие

**ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ ЭКСПЕРТНЫЙ  
ЦЕНТР ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА, ПРИЗВАННЫЙ  
ПОДДЕРЖИВАТЬ СТРАНЫ-ПАРТНЕРЫ В  
РЕФОРМИРОВАНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ  
ПРОГРАММ ВНЕШНИХ СВЯЗЕЙ ЕВРОПЕЙСКОГО  
СОЮЗА**

**КАК К НАМ ОБРАТИТЬСЯ**

Подробную информацию о нашей деятельности, приглашениях к участию в торгах и возможностях трудоустройства можно получить на веб-сайте: [www.etf.eu.int](http://www.etf.eu.int).

За любой дополнительной информацией обращаться в:

External Communication Unit  
European Training Foundation  
Villa Gualino  
Viale Settimio Severo 65  
I - 10133 Turin  
T +39 011 630 2222  
Ф +39 011 630 2200  
E [info@etf.eu.int](mailto:info@etf.eu.int)

# **Менеджмент в Профессиональном Образовании**

## **Модуль V Эффективное управление финансовыми ресурсами**

Учебно-консультационное пособие

Большое количество дополнительной информации о Европейском Союзе можно получить по Интернету. Доступ к информации можно получить через сервер Europa (<http://europa.eu.int>).

Данные о каталоге можно найти в конце данной публикации.

Люксембург: Бюро Официальных Публикаций Европейских Сообществ, 2004 г.

ISBN 92-9157-326-4

Перепечатка разрешена при условии, что будет указан источник.

*Printed in Italy*

# Предисловие

Учебно-консультационные пособия под общим названием «Менеджмент в профессиональном образовании» разработаны в рамках проекта Европейского Фонда Образования (ЕФО), реализованного совместно с экспертами Национальных Обсерваторий профессионального образования (НО) Казахстана, Узбекистана, Беларуси и Российской Федерации, а также Северо-западной региональной Обсерватории (РО), по модернизации системы управления профессиональным образованием (ПО). Пособия предназначены для руководящих работников и кадрового резерва органов и организаций, занимающихся вопросами профессионального образования в странах СНГ:

- соответствующих подразделений национальных министерств образования и труда;
- региональных и муниципальных органов управления, ответственных за ПО;
- комитетов (комиссий) по вопросам образования национальных и региональных законодательных органов;
- государственно-общественных органов управления в сфере ПО на национальном, региональном и отраслевом уровнях;
- образовательных учреждений.

В связи с переходом стран СНГ к рыночной экономике произошли серьёзные изменения в сфере ПО (начального и среднего) этих государств. Отрасль ПО столкнулась с необходимостью разработки новой политики и стратегии в условиях децентрализации административного управления и развития рынка труда и формирования рынка образовательных услуг.

Предлагаемые пособия – не учебник. Их цель – развитие профессиональных навыков действующих руководителей и содействие становлению профессионализма молодого поколения управленцев.

Для достижения поставленной цели пособия разработаны по модульной методике и технологии обучения. Каждый модуль, за исключением первого, который является базовым и рассматривает современные основы управления сферой ПО, посвящён конкретной управленческой проблеме, например, обеспечению качества образовательных услуг или исполнению важной управленческой функции, например, целеполаганию и планированию.

Модули состоят из учебных элементов, в которых раскрывается содержание рассматриваемых вопросов и предлагаются механизмы принятия и осуществления соответствующих управленческих решений на основе опыта, накопившегося в странах СНГ, и практики государств-членов Европейского Союза.

Модули могут использоваться действующими менеджерами сферы профессионального образования для саморазвития и как настольная книга для консультирования при решении повседневных управленческих задач.

Данные пособия составлены таким образом, что их также могут использовать сотрудники научно-методических организаций системы образования, преподаватели и слушатели институтов повышения квалификации, очно-заочных форм обучения и дополнительного профессионального образования.

Учебно-консультационные пособия были разработаны профессором, доктором экономических наук Николаем Петровым, имеющим большой опыт работы в Международной Организации Труда (МОТ) и различных международных проектах в области развития и управления системой ПО. В работе над модулями также принимали участие руководители НО профобразования: Ольга Олейникова (РФ), Шайзада Тасбулатова (Казахстан), Эдуард Калицкий (Беларусь), Ирина Разилова (Узбекистан), Сергей Иванов (Санкт-Петербург), а также Галина Борисова - координатор проекта ЕФО по странам СНГ. Общее руководство работой осуществлялось Тимо Куусела - руководителем программ ЕФО в РФ.

Данные модули прошли экспертизу независимых рецензентов, работающих в области управления ПО в странах СНГ, и широко обсуждались на семинарах руководителями сферы ПО национальных министерств РФ, Украины, Казахстана, Узбекистан и Беларуси, а также руководителями региональных органов управления образованием Северо-западного региона России.

Мы будем рады получить Ваши отзывы по практическому применению модулей.

Питер де Рой  
Директор Европейского Фонда Образования

# Оглавление

<b>Предисловие .....</b>	<b>iii</b>
<b>Учебный элемент № 1. Управление финансами в новых условиях.....</b>	<b>1</b>
От бюджетного формализма к управлению финансами.....	2
1.1 Несовпадение потребителей услуг и источников финансирования.....	3
1.1.1 Относительная самостоятельность.....	3
1.1.2 Неплатежеспособность главного клиента.....	4
1.1.3 Конечный потребитель продукции .....	5
1.1.4 Новые клиенты .....	6
1.1.5 Государство – главный платежеспособный заказчик .....	7
1.2 Финансовые потоки в профессиональном образовании .....	8
1.2.1 Схема финансовых потоков .....	8
1.2.2 Аккумуляция и распределение финансовых средств государством .....	9
1.2.3 Пользователи финансовых ресурсов .....	10
1.3 Замкнутый цикл управления финансами.....	10
1.3.1 Три последовательные функции управления финансами.....	10
1.3.2 Мобилизация и распределение финансовых ресурсов на государственном уровне.....	11
1.3.3 Мобилизация и распределение финансовых средств на уровне образовательного учреждения.....	12
1.4 Показатели эффективного использования финансовых ресурсов.....	14
1.4.1 Критерии внешней и внутренней эффективности .....	15
1.4.2 Внутриотраслевые механизмы повышения эффективности использования финансовых средств.....	15
<b>Учебный элемент № 2. Мобилизация бюджетных и внебюджетных ресурсов .....</b>	<b>21</b>
Трансформация рутинной административной функции.....	22
2.1 Источники государственных финансовых ресурсов .....	23
2.2 Учёт принципов и реальностей бюджетного федерализма .....	25
2.3 Привлечение дополнительных государственных средств.....	29
2.4 Мобилизация внебюджетных средств.....	32
2.4.1 Новый хозяйственный статус образовательного учреждения.....	33
2.4.2 Привлечение личных средств граждан.....	34
2.4.3 Получение заказов от предприятий и организаций.....	35
2.4.4 Предложение услуг, не связанных с обучением .....	35
2.4.5 Привлечение спонсорских и заёмных средств .....	36
2.5 Новый подход к формированию государственного заказа.....	37

<b>Учебный элемент № 3. Современные подходы к распределению государственных средств</b> .....	<b>45</b>
От спонсорства к инвестированию.....	46
3.1 Решение вопросов собственности и учредительства .....	46
3.2 Бюджетное финансирование затрат .....	49
3.2.1 Традиционный подход к распределению бюджетных средств.....	49
3.2.2 Методика исчисления затрат .....	50
3.2.3 Достоинства и недостатки затратного финансирования.....	51
3.3 Целевое финансирование .....	51
3.4 Бюджетное финансирование, ориентированное на результат .....	54
3.4.1 Инвестирование вместо покрытия затрат .....	55
3.4.2 Госзаказ как механизм инвестирования .....	56
3.4.3 Обеспечение достижения стратегических целей через дополнительные выплаты .....	57
3.4.4 Проблемы финансирования, ориентированного на результат.....	58
3.5 Финансирование на основе «добавленной стоимости» .....	58
3.6 Стимулирование рынка образовательных услуг .....	60
3.6.1 Государственное финансирование услуг негосударственных образовательных организаций.....	60
3.6.2 Использование образовательных ваучеров .....	60
3.6.3 Прямые трансферты средств учащимся и родителям.....	61
3.6.4 Компенсация расходов предприятий на производственную практику и ученичество .....	62
3.7 Комплексный механизм распределения бюджетных средств.....	63
<b>Учебный элемент № 4. Оптимизация использования финансовых ресурсов</b> .....	<b>69</b>
Третья составляющая замкнутого цикла управления финансами.....	70
4.1 Модернизация законодательной базы финансирования образования .....	70
4.1.1 Устранение коллизии законов.....	70
4.1.2 Разработка нормативов, ориентированных на результат .....	71
4.1.3 Распределение ответственности за финансирование капитальных затрат.....	74
4.2 Управление современным механизмом госзаказа .....	78
4.2.1 Составление оперативного плана под госзаказ .....	79
4.2.2 Формирование государственных портфелей заказов .....	79
4.2.3 Договорное оформление госзаказа .....	80
4.2.4 Порядок использования бюджетных средств .....	80
4.2.5 Контроль над исполнением госзаказа.....	81
4.3 Повышение отдачи от вложенных средств.....	85
4.3.1 Внешняя эффективность использования финансовых средств образовательным учреждением.....	85
4.3.2 Базовый показатель внутренней эффективности .....	86



4.3.3	Механизмы повышения экономической эффективности .....	87
4.3.4	Показатели и измерители себестоимости производства образовательных услуг.....	87
4.3.5	Инструменты снижения себестоимости.....	88
4.4	Новое распределение функций по управлению финансами.....	90
<b>Список использованной литературы.....</b>		<b>93</b>
<b>Executive summary .....</b>		<b>95</b>



# **Учебный элемент № 1. Управление финансами в НОВЫХ УСЛОВИЯХ**

## ***Учебные цели***

***Изучив данный учебный элемент, Вы будете***

*знать:*

- как анализировать деловую среду отрасли профобразования с целью привлечения финансовых средств;
- схему финансовых потоков в профессиональном образовании;
- функции замкнутого цикла управления финансами;
- критерии эффективности использования финансовых ресурсов.

## ***От бюджетного формализма к управлению финансами***

Ситуация, сложившаяся в профессиональном образовании стран СНГ при переходе к рыночной экономике, впервые за последние десятилетия заставила управленцев этой отрасли, от её руководящего звена на уровне Министерства образования до директоров учебных заведений, обратить серьёзное внимание на финансовую сторону обеспечения получения молодёжью первой профессии.

В СССР действовала система, при которой материальное обеспечение процесса обучения решалось как бы автоматически, без особого вмешательства управленцев сферы профессионального образования и обучения. Из года в год исправно выделялись средства в соответствии с установленными нормативами. С учётом гарантированной помощи со стороны «базовых предприятий» этих средств было достаточно для решения задач, ставившихся государством перед отраслью.

И вдруг, буквально за год-два, ситуация кардинальным образом изменилась. С распадом СССР и обвальная приватизацией государственной собственности правительства Новых Независимых Государств разом лишились прямых доходов от выпуска промышленных товаров и сельхозпродукции. Переход на налоговое обеспечение доходов государственного бюджета требовал значительного времени и осложнялся резким падением производства и жизненного уровня населения.

От падения государственных доходов пострадала, в первую очередь, социальная сфера, которая и в странах с рыночной экономикой финансируется главным образом из государственного бюджета.

Отрасль профессионального образования не явилась исключением. В 90-х годах в большинстве стран СНГ государственные ассигнования покрывали лишь весьма низкую заработную плату работников отрасли и некоторую помощь учащимся в виде стипендий и (или) питания.

С конца 90-х годов бюджетное финансирование несколько возросло. Однако большинству управленцев профессионального образования стало ясно, что прежние «тепличные» условия обеспечения финансовыми ресурсами канули в лету. Об этом же свидетельствует и опыт других стран с действующей рыночной экономикой, где государство является основным платёжеспособным клиентом отрасли профессионального образования, но далеко не покрывает всех расходов, связанных с предоставлением образовательных услуг.

Управление финансами образовательной сферы, сводившееся в недалёком прошлом к контролю и периодической отчётности о расходовании средств по бюджетным статьям сверху донизу управленческой пирамиды, постепенно приобретает основные характеристики управления финансами в деловой организации.

Наметившийся переход к многоуровневому государственному финансированию (из бюджетов различных уровней исполнительной власти – общегосударственного, регионального, местного) и расширение источников доходов в дополнение к бюджетному финансированию (доходы от платных образовательных услуг, учебно-производственной деятельности, сдачи в аренду помещений) значительно усложняют управление финансами в сфере профессионального образования по сравнению с советским периодом.

Менеджерам высшего эшелона органов управления образованием приходится заниматься вопросами мобилизации бюджетных средств на общегосударственном уровне, добиваясь положительного решения вопросов в Министерстве финансов и обеспечивая поддержку отрасли в парламентских комитетах и комиссиях.

Менеджеры территориальных органов управления образованием в тех странах, где бюджетное финансирование образования децентрализовано, отстаивают интересы своей отрасли при формировании и распределении региональных и местных бюджетных ресурсов. Но даже в тех странах, где ситуация отличается, они призваны содействовать расширению местных источников

финансирования образовательных услуг, обеспечивать эффективное использование выделяемых бюджетных средств.

Директора образовательных учреждений, получивших от государства не сравнимую с недавним прошлым хозяйственную и академическую автономность, вынуждены активно заниматься маркетингом образовательных услуг и производимой продукции, сокращать себестоимость процесса обучения, управлять затратами и прибылью.

## **1.1 Несовпадение потребителей услуг и источников финансирования**

В нашем учебном пособии<sup>1</sup> сфера профессионального образования рассматривается как самостоятельная отрасль, специализирующаяся на предоставлении услуг по обучению трудовой деятельности начального и среднего уровней квалификации. Профессиональное образование (ПО) наряду с общим средним и высшим образованием входит в общенациональную систему оказания образовательных услуг. Все эти отрасли образования связаны с рынком труда, на который они поставляют рабочую силу разной квалификации и который в конечном счёте определяет спрос на образовательные услуги.

### **1.1.1 Относительная самостоятельность**

К основным характеристикам отрасли ПО можно отнести следующие:

- наличие производителей образовательных услуг – стационарных образовательных учреждений полного цикла обучения;
- получение первой профессиональной квалификации наряду с возможностью завершения полного общего среднего образования;
- наличие специальных государственных органов управления и научно-методической поддержки;
- целевое государственное финансирование;
- специализация на подготовке квалифицированной рабочей силы и среднего технического персонала для всех отраслей экономики.

*С позиции бизнес-менеджмента отрасль профессионального образования представляет собой организацию, т.е. определённую систему, объединяющую людей, занимающихся совместной деятельностью для достижения конкретных целей.*

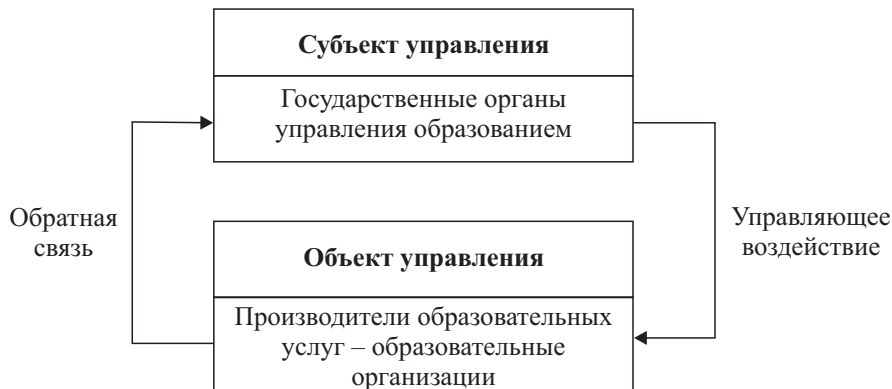
Отрасль имеет свою управленческую структуру, в которой в качестве объекта управления выступают образовательные учреждения, а в качестве субъекта – государственные органы управления образованием. Субъект оказывает управляющее воздействие на объект управления – образовательные учреждения, которые обладают значительной хозяйственной и академической автономностью. В свою очередь производители образовательных услуг поддерживают обратную связь с органами управления образованием (см. рис. 1.1).

---

<sup>1</sup> Пособие «Менеджмент в профессиональном образовании» состоит из 5 модулей: «Основы управления», «Планирование», «Управление качеством», «Совершенствование организационных структур» и «Эффективное управление финансовыми ресурсами».

Подробно вопросы оргструктуры и экономического содержания отрасли профессионального образования рассматриваются в предыдущих модулях учебного пособия. Мы же упомянули лишь ряд общих положений, без которых не обойтись в изложении основных принципов и механизмов управления финансами в сфере профессионального образования.

**Рис. 1.1**      **Общая схема системы управления в отрасли ПО**



### **1.1.2**    **Неплатежеспособность главного клиента**

Своеобразие управления финансами в профессиональном образовании во многом объясняется характеристиками её клиентов – покупателей, заказчиков и потребителей образовательных услуг этой отрасли.

Представление о непосредственных потребителях образовательных услуг даёт схема на рис. 1.2. Основным потребителем услуг образовательных учреждений отрасли ПО является молодёжь, получившая основное общее образование (обычно 9 классов общеобразовательной средней школы) или среднее полное образование (11-12 классов).

*Отличительной социальной характеристикой подавляющего большинства учащихся этой отрасли образования в странах СНГ является их происхождение из наименее обеспеченных слоёв общества (см. вставку).*



#### **Социальное положение учащихся НПО Российской Федерации**

Итоги Всероссийского социологического обследования, проведённого в 2002 году (опрошено 42812 обучающихся и 6845 преподавателей образовательных учреждений НПО из 50 субъектов РФ) дают основание для выделения обучающихся системы НПО в особую социальную категорию.

Половина обучающихся воспитывалась без отцов, доход 80% их семей был ниже прожиточного уровня. 14% обучающихся мотивом поступления в образовательное учреждение НПО назвали «плохое материальное положение семьи», в том числе 6% - наличие бесплатного питания в ОУ.

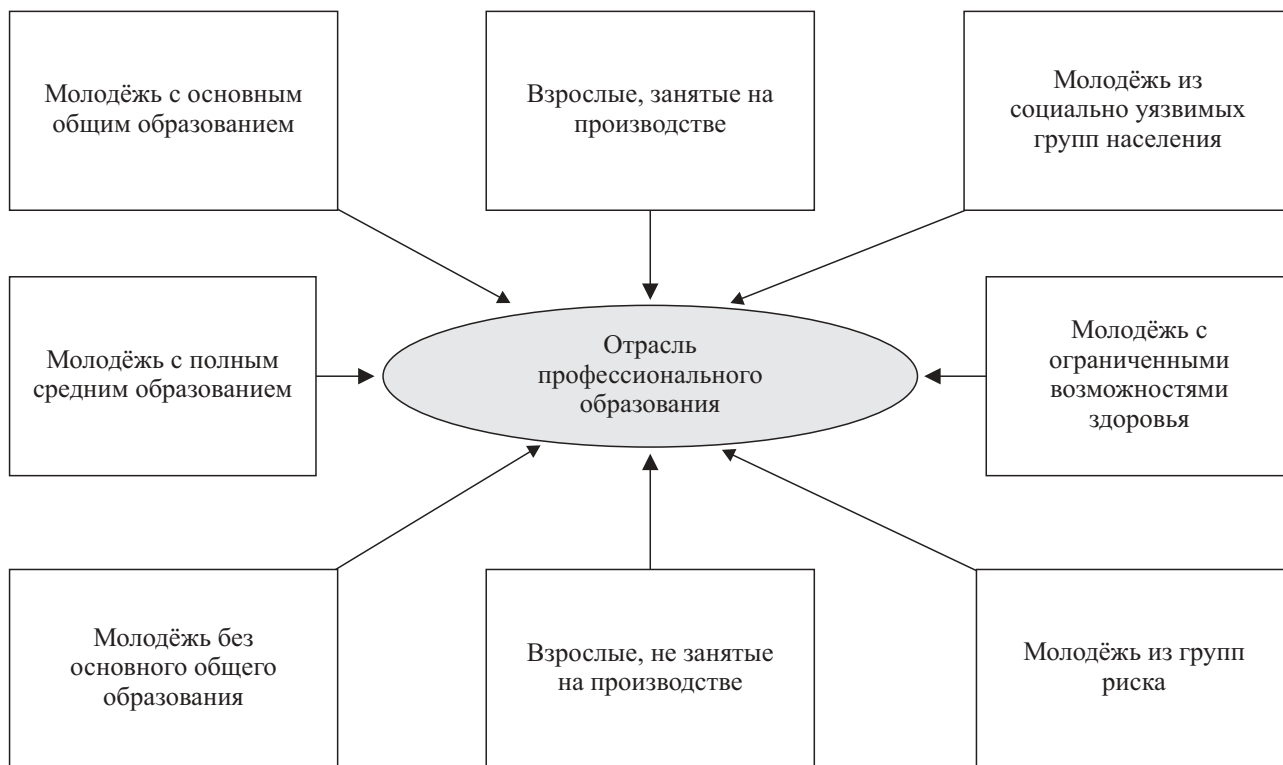
Почти три четверти (72,4%) родителей обучающихся – рабочие, 7,1% - служащие, 3,7% - инженеры, 2,1% - руководители. Доля безработных родителей – 12%.

*Источник: Материалы Министерства образования РФ.*

Допроизводственное обучение молодёжи профессии относится к сфере услуг<sup>2</sup>. Однако в отличие от обычной практики в сфере услуг, где за оказанную услугу расплачивается непосредственный её потребитель, в сфере профессионального образования и обучения в качестве основного потребителя выступает послешкольная молодёжь, не имеющая, как правило, собственных источников дохода.

Помимо самих молодых людей, в результатах обучения непосредственно заинтересованы родители. Они рассчитывают, что их дети, получив специальность, перестанут быть иждивенцами и приобретут независимый источник дохода.

**Рис. 1.2** *Непосредственные потребители образовательных услуг отрасли ПО*



Однако подавляющее большинство родителей (особенно в странах СНГ) не в состоянии взять на себя полностью оплату довольно дорогого и длительного обучения в образовательных учреждениях НПО и СПО.

### 1.1.3 Конечный потребитель продукции

Работодатели являются конечными потребителями продукции отрасли профессионального образования – трудового потенциала выпускников, определяемого уровнем их профессиональной компетенции, знаний и жизненных навыков. Работодатели оплачивают эту продукцию в форме заработной платы вновь нанимаемой рабочей силы, но в подавляющем большинстве случаев они не готовы финансировать непосредственный процесс обучения, т.е. само предоставление образовательных услуг.

<sup>2</sup> Подробно вопросы экономического и социального содержания производства образовательных услуг рассматриваются в Модуле 1 «Основы управления». Поскольку отрасль профессионального образования осуществляет кроме обучающей воспитательную и другие функции, под её образовательными услугами следует понимать совокупность всех этих функций.

В то же время, если отрасль профессионального образования использует возможности предприятий для производственной практики обучаемых или преподавателей, то она вынуждена компенсировать расходы работодателей (за исключением стран дуальной системы начального профессионального обучения – Германии, Швейцарии, Австрии).

### 1.1.4 Новые клиенты

В последние годы услугами отрасли стали всё более пользоваться различные категории взрослого населения: зарегистрированные безработные, занятые на производстве и индивидуальные граждане. И здесь картина оплаты услуг довольно пёстрая. Расходы по обучению зарегистрированных безработных покрывает государство (обычно через службы занятости). Заказы на обучение занятого населения финансируются обычно работодателями и самими трудящимися. Индивидуальные граждане являются, пожалуй, единственными потребителями образовательных услуг, которые напрямую оплачивают эти услуги.

**Таблица 1.1 Подготовка квалифицированных рабочих и специалистов в образовательных учреждениях начального профессионального образования Российской Федерации в 1990-2002 годах (тыс. чел.)**

	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Бюджетная подготовка	1271,5	840,6	762,8	758,6	745,3
В том числе по дневной форме обучения	835,7	688,0	645,6	640,2	627,0
Подготовка взрослого населения (внебюджетная подготовка)	9,0	193,5	368,2	432,5	427,6
В том числе за счёт средств:					
■ органов по труду и занятости		56,2	59,6	71,9	72,0
■ предприятий и организаций		57,4	73,6	91,9	88,3
■ личных средств граждан		79,9	235,0	268,7	267,3
<b>Итого</b>	<b>1280,5</b>	<b>1034,1</b>	<b>1131,0</b>	<b>1191,1</b>	<b>1172,9</b>

Источник: Материалы Министерства образования РФ

Объём профессиональной подготовки взрослых в РФ, как это видно из данных, приведённых в таблице 1.1, достиг в 2002 году 427,6 тыс. человек. Для сравнения – выпуск по дневной форме обучения в том же году составил 627,0 тыс. человек, а в 1990 году было переподготовлено всего 9,0 тыс. взрослых граждан. По источникам финансирования обучение взрослых распределялось следующим образом:

- по договорам с предприятиями – более 20%;
- по направлениям служб занятости – около 18%;
- по индивидуальным договорам с гражданами – свыше 60%.

Быстрый рост количества взрослых, обучаемых на базе образовательных учреждений НПО и СПО, объясняется, прежде всего, тем фактом, что на абсолютном большинстве предприятий стран СНГ в переходный период было свёрнуто так называемое внутрифирменное обучение, как по профилю подготовки, так и по уровню квалификации.



Эти задачи перешли к образовательным учреждениям профессионального образования. Однако во многих случаях эти задачи выполняются недостаточно эффективно, в том числе и по причине неотработанного финансового механизма.

### **1.1.5 Государство – главный платежеспособный заказчик**

Допроизводственное профессиональное обучение молодёжи является той сферой, где *государство берёт главную ответственность за финансирование*. Так, в системе НПО и СПО стран Европейского Союза не менее 70% стоимости данного вида образовательных услуг покрывается, как правило, за счёт государственных бюджетных ассигнований. Велика роль государственных органов образования и в обеспечении условий для мобилизации дополнительных средств для покрытия расходов непосредственных производителей этих услуг – образовательных организаций.

Помимо сиюминутного, текущего спроса на рабочую силу на рынке труда, существуют ещё и потенциальные потребности экономики страны в целом, определяющие её средне- и долгосрочную конкурентоспособность в условиях усиливающейся глобализации производства.

Следует также учитывать и *социальные аспекты, связанные с занятостью послешкольной молодёжи и гарантией общедоступности получения ею первой профессии*, которую в большинстве стран взяло на себя государство.

Государство практически во всех странах (за исключением стран с дуальной системой профессионального обучения) является главным платёжеспособным клиентом отрасли профессионального образования (см. конкретную ситуацию «Финансирование начального профессионального обучения в странах Европейского Союза»).

Когда мы говорим, что государство является главным источником финансовых средств для производства образовательных услуг, мы понимаем, что в условиях рыночной экономики основным источником государственных средств являются налоги. *Бремя выплаты налогов ложится на плечи граждан в виде прямых налогов* (например, на доходы, собственность) и *косвенных налогов*, которые формально выплачивают владельцы предприятий, а на самом деле – покупатели готовой продукции, т.к. расходы на выплату налогов закладываются в цену товаров и услуг.

*Несовпадение потребителей и источников финансирования образовательных услуг* (за исключением курсов повышения квалификации) является *принципиальным отличием деловой среды организаций сферы профессионального образования от деловой среды организаций частного сектора экономики*.



#### **Вопросы для самопроверки**

1. Назовите основные параметры отрасли профессионального образования.
2. Чем объясняется неплатёжеспособность главного потребителя образовательных услуг отрасли?
3. Почему конечный потребитель продукции отрасли ПО не желает оплачивать её услуги?
4. Почему в последние годы услугами отрасли стало пользоваться взрослое население? Насколько экономически выгодным для образовательных учреждений оказалось предоставление образовательных услуг этим новым клиентам?
5. Как Вы объясните, что государство является главным платёжеспособным клиентом отрасли?

## 1.2 Финансовые потоки в профессиональном образовании

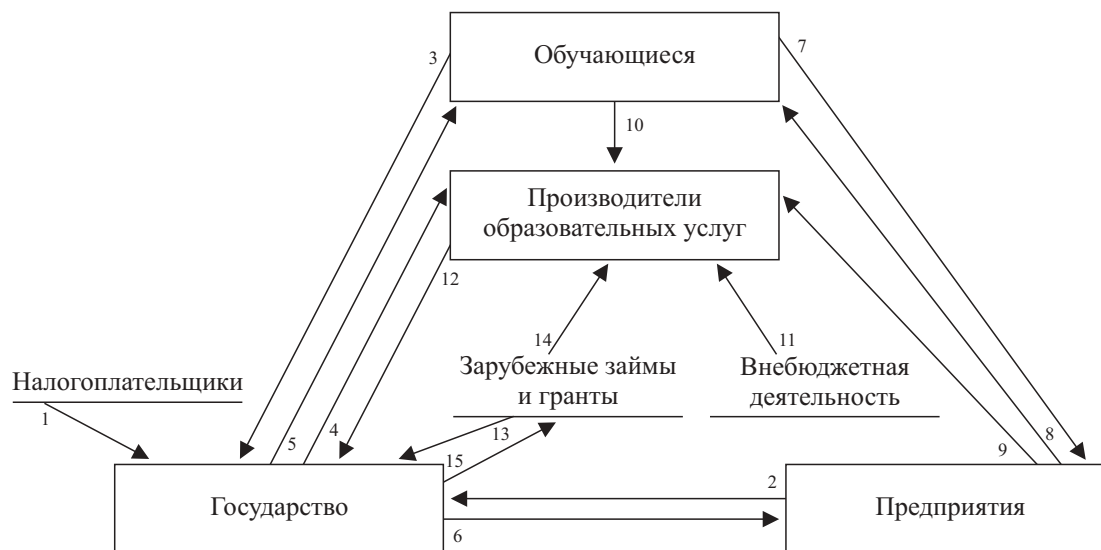
Работники государственных органов управления образованием, помимо исполнения других управленческих функций, должны заниматься мобилизацией и обеспечением эффективного использования финансовых ресурсов. Следует при этом подчеркнуть, что в новых рыночных условиях государство и его исполнительные органы образовательной сферы не являются производителями образовательных услуг, но обеспечивают наиболее благоприятные условия для эффективной деятельности непосредственных производителей этих услуг – образовательных учреждений, имеющих юридический статус некоммерческих организаций с правом предпринимательства<sup>3</sup>.

### 1.2.1 Схема финансовых потоков

Обеспечение наиболее благоприятных условий для непосредственных производителей в значительной степени зависит от того, как Вы, коллега, умеете грамотно мобилизовать и использовать финансовые потоки, связанные с производством образовательных услуг. Схема, изображённая на рис. 1.3, должна помочь нам разобраться в довольно сложной сети финансовых потоков отрасли профессионального образования.

В центре схемы находятся образовательные организации – непосредственные производители образовательных услуг, расходуя человеческие и материальные ресурсы на эти цели. *Финансовые потоки*, направляемые на покрытие расходов по обучению, *группируются вокруг трёх основных клиентов: государства, учащихся и предприятий*.

Рис. 1.3 Финансовые потоки в профессиональном образовании



Направления финансовых потоков:

1. Общее налогообложение.
2. Налоги на обучение.
3. Погашение образовательных займов.
4. Бюджетные ассигнования, субсидии на осуществление специальных программ.
5. Образовательные займы, ваучеры.
6. Компенсационные выплаты за обеспечение образовательных услуг.
7. Дополнительный доход предприятия от неполной оплаты труда при ученичестве, обучении с отрывом от производства.
8. Затраты на производственную практику.
9. Оплата образовательных услуг, безвозмездная помощь.
10. Плата за обучение.
11. Доходы от внебюджетной деятельности.
12. Налоги на прибыль.
13. Зарубежные займы и гранты.
14. Прямые гранты.
15. Погашение зарубежных займов, расходы на закупку оборудования и услуг иностранных экспертов.

<sup>3</sup> Подробнее о статусе образовательных учреждений см. Модуль IV «Совершенствование организационных структур».

### 1.2.2 Аккумуляция и распределение финансовых средств государством

В таблице 1.2 направления потоков финансовых средств в отрасли профессионального образования, обозначенные на рис. 1.3, сгруппированы по основным источникам и получателям этих средств. Государство, по сути дела, аккумулирует средства из всех источников, а затем перераспределяет их между производителями и потребителями образовательных услуг.

Таблица 1.2 Финансовые потоки в профессиональном образовании

Источники	Получатели				
	Государство	Производители образовательных услуг	Учащиеся	Предприятия	Зарубежные организации
Индивидуальные налогоплательщики	1				
Государство		4	5	6	15
Производители образовательных услуг	12				
Учащиеся	3	10		7	
Предприятия	2	9	8		
Зарубежные займы и гранты	13	14			

Помимо налогов с индивидуальных граждан и предприятий, о которых говорилось выше, во многих странах государство устанавливает для предприятий отдельный налог на обучение, который может быть возвратным в случае организации обучения самим предприятием (например, во Франции) или изыматься в бюджет на цели финансирования профессионального образования (например, в Бразилии, Мексике и ряде других латиноамериканских стран).

Производители образовательных услуг в большинстве стран СНГ перечисляют в бюджет налог на прибыль, связанную с внебюджетной предпринимательской деятельностью.

В некоторых развитых странах государство предоставляет (гарантирует) займы студентам на покрытие расходов, связанных с обучением. По окончании обучения и после трудоустройства выпускники обязаны погасить заёмные средства.

Полученные средства из разных источников государство затем распределяет среди производителей и потребителей образовательных услуг. Подавляющая часть средств идёт на погашение затрат производителей этих услуг. Таким образом, в общем объёме государственных ассигнований возрастает удельный вес средств, направляемых непосредственно обучаемым в виде стипендий, ваучеров и займов, а также предприятиям – для поощрения ученичества, производственной практики учащихся и учителей, обучения молодёжи без отрыва от производства.

### 1.2.3 Пользователи финансовых ресурсов

Главными пользователями государственных финансовых средств в странах СНГ являются, безусловно, образовательные учреждения начального и среднего профессионального образования. К другим пользователям можно отнести:

- организации научно-методической поддержки;
- частные учебные заведения;
- учащихся;
- предприятия, осуществляющие ученичество и производственную практику;
- предприятия, выпускающие учебники, учебное оборудование и наглядные пособия;
- службы занятости и др.



#### *Вопросы для самопроверки*

1. Изучите внимательно схему на рис. 1.3. Какие направления финансовых потоков не характерны для образовательных учреждений Вашего региона? Почему?
2. Опишите роль государства в финансовых потоках, связанных с профессиональным образованием.
3. Кто является главным пользователем государственных финансовых средств? Почему?

## 1.3 *Замкнутый цикл управления финансами*

Во времена СССР управление финансами в сфере профессионального образования практически отсутствовало. В осуществлении подобной управленческой функции просто не было необходимости. Государство и «базовые предприятия» покрывали все затраты, связанные с профессиональным обучением послешкольной молодёжи. Государство планировало профессионально-квалификационную структуру и объёмы обучения, а также обеспечивало плановое трудоустройство выпускников.

Совсем другая ситуация сложилась с переходом к рыночной экономике. Многочисленные финансовые потоки, о которых говорилось выше, требуют системного воздействия с целью их активного и эффективного вовлечения в обеспечение доступных и качественных образовательных услуг.

### 1.3.1 *Три последовательные функции управления финансами*

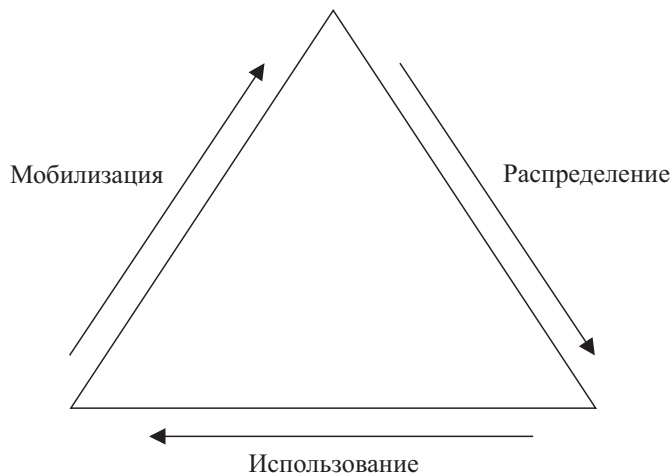
Управление финансами в отрасли профессионального образования можно в конечном итоге свести к исполнению трёх функций:

- мобилизации финансовых ресурсов;
- распределению этих ресурсов; и
- обеспечению их эффективного использования.

Эти три функции составляют последовательный замкнутый цикл управления финансами. Схематически его можно изобразить в виде треугольника (см. рис. 1.4).

В основе треугольника находится управленческая деятельность по эффективному использованию финансовых ресурсов. Эффективность использования во многом предопределяется эффективностью процессов и механизмов мобилизации и распределения финансовых ресурсов.

**Рис. 1.4** Замкнутый цикл управления финансами в отрасли профессионального образования



### 1.3.2 Мобилизация и распределение финансовых ресурсов на государственном уровне

Государству (его законодательным и исполнительным органам) принадлежит главная роль в мобилизации и распределении финансовых ресурсов для организации и осуществления начального профессионального образования. При исполнении этой важной функции государство использует различные механизмы (см. схему на рис 1.5).

**Рис. 1.5** Схема мобилизации и распределения финансовых ресурсов государством на цели профессионального образования



К основным механизмам мобилизации финансовых ресурсов государством для ПО можно отнести:

- общее налогообложение,
- специальные налоги на цели обучения,
- внутренние заёмные средства,
- внешние заёмные средства и гранты,
- стимулирование рынка образовательных услуг.

К основным механизмам государственного распределения финансовых ресурсов для ПО можно отнести:

- централизованное бюджетное финансирование услуг образовательных организаций;
- многоуровневое финансирование;
- децентрализованное финансирование;
- программно-проектное финансирование;
- финансирование непосредственных потребителей образовательных услуг;
- финансирование на договорной (контрактной) основе;
- финансирование через посредников;
- финансирование по конечному результату.

Все эти механизмы надо иметь в виду и насколько возможно использовать не только и не столько сотрудникам финансовых отделов государственных органов управления образованием, но в первую очередь администраторам всех уровней, непосредственно отвечающих за обеспечение общедоступного и качественного начального профессионального образования молодёжи. Исходя из этого, более подробно мы рассмотрим механизмы мобилизации и распределения государственных финансовых ресурсов в последующих учебных элементах.

### **1.3.3 Мобилизация и распределение финансовых средств на уровне образовательного учреждения**

Как видно из схемы (рис. 1.3) и таблицы 1.2, производители образовательных услуг являются главными получателями финансовых потоков из всех источников. Государство, безусловно, остаётся основным источником денежных доходов образовательных организаций сферы ПО во всех странах. Однако в развитых странах опережающими темпами возрастают доходы от продажи образовательных и консультационных услуг, а также от реализации продукции учебных мастерских внебюджетным потребителям. Аналогичная тенденция наблюдается и в странах СНГ.

Выход образовательных учреждений сферы ПО стран СНГ на рынок образовательных услуг привлёк к ним новых, нетрадиционных клиентов, обладающих покупательной способностью, среди которых: службы занятости, частные предприятия, индивидуальные граждане. Образовательным учреждениям пришлось вносить изменения в свою организационно-управленческую структуру, в которой видное место стал занимать маркетинг, юридическое обеспечение, организация курсового обучения молодёжи и взрослых.

К основным механизмам мобилизации финансовых ресурсов на уровне образовательного учреждения можно отнести:

- представление проекта ежегодного заказа для бюджетного финансирования на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов по профессиям (специальностям) и количеству обучаемых;
- участие в государственных программах и проектах;
- участие в международных проектах;
- заключение договоров с предприятиями на обучение трудящихся;
- заключение договоров со службами занятости на переобучение безработных;
- маркетинг образовательных услуг и продукции учебных мастерских;
- сдача в аренду помещений.

*Если в деле мобилизации финансовых ресурсов образовательные учреждения в последние годы получили большую автономию, то при распределении полученных ресурсов они продолжают испытывать довлеющий контроль сверху.* Бюджетные ассигнования поступают, как правило, уже расписанными по сметным статьям. Затем соответствующие государственные органы (казначейства или управления образованием) скрупулёзно следят за постатейным расходованием средств.

Зачастую государственные органы пытаются поставить под такой же жёсткий контроль сверху распределение внебюджетных доходов образовательных учреждений.

Можно понять стремление государственных органов обеспечить «правильное» распределение и расходование ограниченных бюджетных средств, направляемых на профессиональное обучение. Обоснованы, порой, и опасения относительно возможных злоупотреблений со стороны распорядителей.

Сказав «А» однажды, придётся, однако, со временем сказать и «Б». Предоставив образовательным учреждениям хозяйственную и академическую самостоятельность в условиях перехода к рыночной экономике, нелогично контролировать каждый аспект их производственной деятельности, включая и распределение финансовых ресурсов, поступивших в их распоряжение.

*Современная тенденция*, как это будет продемонстрировано в последующих учебных элементах, характеризуется:

- предоставлением бюджетных средств на договорной основе без расписания их по сметным статьям;
- контролем над использованием средств через достижение результатов, оговоренных в договоре;
- свободным распоряжением финансовыми средствами, поступившими в образовательные учреждения;
- прозрачностью действий, связанных с распоряжением финансами.





### Вопросы для самопроверки

1. Назовите и охарактеризуйте элементы замкнутого цикла управления финансами в профессиональном образовании.
2. Ознакомьтесь ещё раз с механизмами мобилизации и распределения государственных финансовых ресурсов, описанных в данном разделе. Проанализируйте, какие из названных механизмов используются в Вашем регионе.
3. Какие из названных механизмов мобилизации финансовых ресурсов на уровне образовательных учреждений не получили распространения в учебных заведениях Вашего региона? В чём причина?
4. В разделе приведены характеристики современного подхода к взаимоотношениям между органами управления образованием и образовательными организациями относительно распределения бюджетных ресурсов. Что мешает внедрению подобных взаимоотношений в систему профессионального образования Вашей страны (региона)?

## 1.4 Показатели эффективного использования финансовых ресурсов

Эффективное использование финансовых средств является третьей составной частью замкнутого цикла управления финансами в отрасли профессионального образования. Подробному рассмотрению этой функции посвящён учебный элемент № 4 данного модуля. Здесь мы остановимся на критериях и показателях эффективного использования финансовых ресурсов при предоставлении образовательных услуг. Показатели эффективности необходимы нам для понимания и использования различных механизмов управления финансами, речь о которых пойдёт в последующих разделах.

Эффективность использования финансовых средств в профессиональном образовании принято разделять на внешнюю и внутреннюю (см. рис. 1.6).

**Рис. 1.6** Внешняя и внутренняя эффективность использования финансовых средств отраслью профессионального образования





### 1.4.1 Критерии внешней и внутренней эффективности

**Внешняя эффективность** использования финансовых ресурсов определяется соответствием услуг, произведённых отраслью (образовательной организацией), обязательствам, оговоренным условиями внешнего финансирования. Эффективность называется «внешней», так как она определяется последствиями, которые возникают вне сферы профессионального образования (например, удовлетворение потребностей рынка труда).

Поскольку государство является учредителем и доминирующим инвестором образовательных учреждений, эффективность их деятельности рассматривается в основном под углом расходования государственных бюджетных средств. **Критерием внешней эффективности** может служить соответствие показателей фактически достигнутого уровня производства образовательных услуг принятым при финансировании обязательствам относительно:

- набора контингента учащихся по параметрам, обусловленным финансированием;
- сохранности контингента, определяемой как соотношение окончивших полный курс обучения и первоначально зачисленных на данный курс;
- квалификационного уровня выпускников – соотношения выпускников различного уровня квалификации (разряда) к общему числу выпускников;
- обеспечения равного доступа к образованию – удельного веса обучаемых с особыми нуждами;
- удельного веса трудоустройства выпускников и др.

**Внутренняя эффективность** использования финансовых средств связана с решением внутриотраслевых (внутриоперационных) проблем производства образовательных услуг, с оптимальными затратами на увеличение трудового потенциала обучаемых (например, увеличение количества выпускников при сохранении достигнутого ранее уровня их квалификации и уменьшении общих расходов на одного обучаемого).

Внутренняя и внешняя эффективность являются двумя сторонами одной медали – достижения принятых обязательств по количеству и качеству услуг при минимально возможных затратах.

### 1.4.2 Внутриотраслевые механизмы повышения эффективности использования финансовых средств

Для повышения внешней и внутренней эффективности используются два основных механизма: управленческий и экономический. **Управленческий механизм** базируется на наличии эффективной структуры и инструментов управления финансами. **Экономический механизм** опирается на снижение себестоимости производства образовательных услуг.

Перейдём теперь к рассмотрению требований к двум основным механизмам повышения эффективности использования финансовых ресурсов в отрасли профессионального образования: управленческому и экономическому.

*Показателями критерия качества механизма управления финансами* в масштабах отрасли профессионального образования могут служить:

- наличие законодательной базы хозяйственной деятельности органов управления, организаций и образовательных учреждений;
- чёткая оргструктура мобилизации и распределения государственных бюджетных ресурсов, охватывающая все уровни государственной власти;

- использование современных процессов и процедур госзаказа, ориентированного на достижение predetermined конечных результатов;
- наличие механизмов финансирования, стимулирующих спрос на продукцию отрасли на рынках образовательных услуг и труда;
- наличие нормативов финансирования, ориентирующихся на достижение определённых результатов;
- использование механизмов по стимулированию притока финансовых ресурсов в профессиональное образование из внебюджетных источников;
- наличие договорных отношений между собственниками и пользователями финансовых ресурсов;
- независимое распоряжение финансовыми ресурсами, предоставленными на договорной основе, непосредственными производителями образовательных услуг;
- контроль над использованием финансовых ресурсов на основе выполнения договорных обязательств и обеспечения прозрачности финансовых потоков.

В последующих учебных элементах мы подробно рассмотрим, насколько сложившаяся практика управления финансами в отрасли профессионального образования стран СНГ отвечает перечисленным выше критериям и какие современные механизмы применяются в этих и других странах с рыночной экономикой для повышения эффективности использования финансовых ресурсов.

Второй механизм повышения эффективности связан с рациональным использованием финансовых средств для обеспечения количественных и качественных показателей производства образовательных услуг.

*Критерием рационального использования финансовых средств* является достижение результатов при минимально возможных затратах, обеспечивающих заданное количество и качество образовательных услуг.

Здесь на первый план выходит анализ себестоимости производимых услуг и поиск путей сокращения затрат без нанесения ущерба конечному результату.

В качестве основы для такого анализа обычно используются следующие показатели:

- фактические затраты на одного обучаемого в расчёте на год (в целом и по учебным программам; среднечасовая стоимость обучения одного студента);
- степень использования мощностей образовательного учреждения (наполняемость – реальное и потенциальное количество контингента учащихся; интенсивность использования площадей и оборудования и др.);
- производительность труда сотрудников – годовое число обучаемых на одного преподавателя (сотрудника), число учебных часов на одного преподавателя;
- удельный вес внебюджетных поступлений относительно бюджетных средств и др.

Вопросы повышения экономической эффективности, отдачи от используемых финансовых ресурсов рассматриваются подробно в разделе 4.4.



### Вопросы для самопроверки

1. В чём Вы видите разницу между внешней и внутренней эффективностью использования финансовых ресурсов отраслью (образовательным учреждением) профессионального образования?
2. Насколько полно используются показатели, перечисленные в данном разделе, в практической деятельности органов управления и образовательных учреждений Вашей страны (региона) для анализа экономической эффективности производства образовательных услуг? Какие другие показатели используются для этих целей?

Используйте критерии качества механизма управления финансами, приведённые в данном разделе, для практического анализа и оценки эффективности управления финансами в отрасли профессионального образования Вашей страны (региона).



### Задание

Ознакомившись с конкретной ситуацией «Финансирование начального профессионального образования в странах Европейского Союза», ответьте на следующие вопросы:

1. Почему, по Вашему мнению, в подавляющем большинстве стран Европейского Союза государству принадлежит главная роль в финансировании НПО?
2. Как Вы можете объяснить отсутствие единого подхода к организации и финансированию НПО в странах ЕС?
3. Насколько приведённые примеры могут служить образцом для осуществления их на практике в условиях Вашей страны? Аргументируйте Вашу точку зрения.

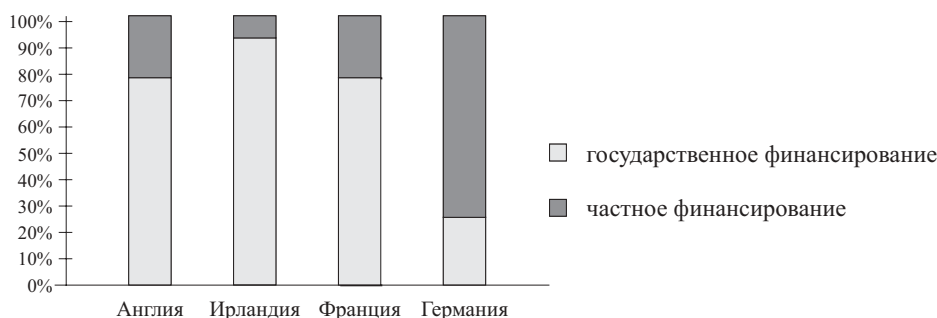


### Конкретная ситуация

#### Финансирование начального профессионального образования в странах Европейского Союза

Приведённая ниже диаграмма иллюстрирует главные источники финансирования начального профессионального образования (НПО) в четырёх странах Европейского Союза: Великобритании, Ирландии, Франции и Германии.

**Рис. 1.7 Распределение финансирования НПО между государственными и частными источниками**



Как видно из графика, в Англии, Ирландии и Франции подавляющая часть расходов, связанных с начальным профессиональным образованием, финансируется государством, а в Германии – покрывается из частных источников. В Великобритании под эгидой государственного исполнительного органа (Министерства образования), ответственного за профессиональное образование молодёжи и взрослых, создана сеть независимых полугосударственных организаций, которым переданы основные функции управления.

Центральную роль среди специализированных организаций профессионального образования играет Совет по обучению трудовым навыкам (Learning Skills Council), который имеет около 50 отделений по всей стране и распределяет ежегодно свыше 6 млрд. ф. ст. государственных бюджетных средств.

В Ирландии подавляющая часть образовательных организаций является частными, но программы начального профессионального образования почти полностью финансируются государством, которое, в свою очередь, вплоть до недавнего времени получало на эти цели субсидии от Европейского Союза, покрывавшие почти половину государственных ассигнований.

Во Франции государство занимает доминирующее положение в организации и финансировании НПО, которое осуществляется на базе государственных учебных заведений и финансируется совместно из общегосударственного и региональных бюджетов. Существенная часть средств мобилизуется государством путём специального «образовательного» налогообложения фонда оплаты труда частных и государственных предприятий.

В Германии НПО почти на три четверти финансируется из частных источников и осуществляется на основе «дуального обучения» - попеременно на предприятиях и в учебных заведениях, принадлежащих территориальным государственным органам.

## ***Резюме***

Своеобразие управления финансами в профессиональном образовании во многом объясняется характеристиками её клиентов – заказчиков, покупателей и потребителей образовательных услуг этой отрасли.

В отличие от обычной практики в сфере услуг, где за оказанную услугу расплачивается непосредственный её потребитель, в сфере профобразования в качестве основного потребителя выступает послешкольная молодёжь, не имеющая, как правило, собственных источников дохода и происходящая из наименее обеспеченных слоёв общества.

Работодатели, являющиеся конечными потребителями продукции отрасли профобразования, не соглашаются финансировать её затраты.

В последние годы услугами отрасли стали пользоваться новые клиенты – различные категории взрослого населения, обучение которых производится на платной основе. Однако доходы от курсового обучения не могут покрыть затрат, связанных с основной деятельностью – обучением послешкольной молодёжи.

В этой ситуации государство вынуждено взять на себя главную ответственность за финансирование образовательных услуг, производимых отраслью.

Несовпадение главной массы непосредственных потребителей и источников финансирования является принципиальным отличием деловой среды организаций сферы профессионального образования от деловой среды организаций частного сектора экономики.

Государство аккумулирует средства из всех источников, а затем перераспределяет их между производителями и потребителями образовательных услуг.

Управление финансами в отрасли профессионального образования можно свести к исполнению трёх последовательных функций, составляющих замкнутый цикл:

- мобилизации финансовых ресурсов;
- распределению этих ресурсов;
- обеспечению их эффективного использования.

Исполнение данных функций требует применения механизмов, которые имеют свою специфику на различных уровнях организационно-управленческой структуры отрасли.

Эффективность использования финансовых ресурсов отраслью профобразования имеет два измерения: внешнее и внутреннее.

Внешняя эффективность определяется теми последствиями, которые возникают вне сферы профессионального образования в результате оговоренных условиями финансирования и произведённых ею образовательных услуг.

Критерием внешней эффективности может служить соответствие показателей фактически достигнутого уровня производства образовательных услуг принятым при финансировании обязательствам.

Внутренняя эффективность использования финансовых ресурсов связана с решением внутриотраслевых проблем производства образовательных услуг, с увеличением экономической отдачи от вложенных средств.

Для повышения внешней и внутренней эффективности используются два основных механизма: управленческий и экономический.

Управленческий механизм базируется на наличии эффективной структуры и инструментов управления финансами. Экономический механизм опирается на снижение себестоимости производства образовательных услуг.



## Учебный элемент № 2. Мобилизация бюджетных и внебюджетных ресурсов

### *Учебные цели*

*Изучив данный учебный элемент, Вы будете*

*знать:*

- как определять источники государственных финансовых ресурсов;
- принципы бюджетного федерализма (многоуровневости);
- как привлекать внебюджетные средства;
- как формировать по-новому госзаказ.

## **Трансформация рутинной административной функции**

В предыдущем учебном элементе мы пришли к выводу, что в силу объективных и субъективных причин государство остаётся главным источником финансирования профессионального образования и в рыночной экономике. Поэтому, когда мы говорим о мобилизации финансовых средств для обеспечения общедоступного и качественного начального профессионального образования молодёжи, речь идёт, прежде всего, о привлечении и эффективном использовании государственных средств.

В отличие от предшествующего исторического периода, когда бюджетных ассигнований хватало на покрытие всех текущих расходов, и на цели развития отрасли образования в целом и подотрасли профессионального образования в частности, в настоящее время происходит явное недофинансирование. Если в прежней ситуации руководители системы образования всех уровней ограничивались ритуальной передачей заявок на бюджетное финансирование снизу вверх и направляли сводную платёжную ведомость в Совмин, то теперь всё чаще приходится определять приоритеты, отстаивать их там, где решаются бюджетные вопросы. Как показывает пример, приведённый в конкретной ситуации «Трудности формирования регионального бюджета образования», органам управления образованием далеко не всегда удаётся отстоять интересы своей отрасли.

Трудности с прямым бюджетным финансированием отрасли на общегосударственном уровне вынуждают управленцев выискивать и применять новые механизмы для мобилизации финансовых ресурсов. Всё большее распространение принимает многоуровневое финансирование, когда на нужды профессионального образования мобилизуются средства из бюджетов трёх уровней – общегосударственного, регионального и местного (муниципального). Органы управления образованием стимулируют образовательные учреждения к участию в осуществлении различных государственных программ в социальной сфере и в международных проектах.

Предпринимаются усилия по вовлечению работодателей и общественных фондов в финансирование профессионального обучения. Образовательные учреждения мобилизуют внебюджетные средства на развивающемся рынке образовательных услуг и за счёт другой предпринимательской деятельности.

Дальше мы остановимся более подробно на механизмах и инструментах привлечения финансовых средств, которые становятся неотъемлемой частью менеджмента в профессиональном образовании.



### **Задание**

Прочтите конкретную ситуацию «Трудности формирования регионального бюджета образования в 90-х годах» и ответьте на следующие вопросы:

1. Назовите конкретные проблемы, которые возникли при формировании образовательного бюджета. Насколько эти трудности типичны при формировании образовательного бюджета в Вашем регионе?
2. Чем, на Ваш взгляд, была вызвана необходимость формирования четырёх вариантов бюджета?
3. Какие, по Вашему мнению, последствия возникли в связи с тем, что выделенные бюджетные средства покрывали лишь 55% потребностей сферы образования города?



§

**Конкретная ситуация**

**Трудности формирования регионального бюджета образования в 90-х годах**

Базой для формирования расчётов в проекте бюджета Санкт-Петербурга на образование в 90-х годах являлась сеть учреждений образования и её предполагаемое развитие, а также показатели по контингентам детей, учащихся и воспитанников.

Предложения и расчёты конкретных образовательных учреждений на протяжении 90-х годов не использовались, так как все расчёты велись по укрупнённым показателям. Проект бюджета приходилось формировать по расчётам на образование в целом по консолидированному бюджету, включавшему все виды и типы образовательных учреждений.

Планирование расходов на предстоящий год начиналось за 6 месяцев до его наступления, когда были неизвестны реальные официальные показатели инфляции и размер минимальной заработной платы. В результате в проекте бюджета не мог быть учтён предполагаемый рост номинальной заработной платы и все другие показатели, зависящие от ассигнований на заработную плату: норматив расходов на питание, размер стипендий, объём пособий на опекаемых детей и т.п.

Отсутствие отправных данных по минимальной заработной плате и несбалансированность регионального бюджета по доходам и расходам вынуждали Комитет по образованию готовить несколько вариантов бюджета. В 1996 году, например, Правительству города были представлены четыре варианта проекта расходов на образование, учитывавшие минимальные потребности отрасли. После неоднократных обсуждений был одобрен наименьший по сумме вариант, который затем произвольно (без согласования с Комитетом по образованию) был уменьшен на 15%. При рассмотрении проекта городского бюджета Законодательным Собранием города было принято решение о сокращении затрат ещё на 5% по всем отраслям с целью создания резервного фонда.

Потребность системы образования в бюджетных средствах в конечном итоге оказалась обеспеченной лишь на 55%, при этом в бюджет были включены расходы на погашение образовавшейся кредиторской задолженности по капитальному ремонту и по коммунальному обслуживанию. Удельный вес потребностей в средствах на хозяйственные и прочие расходы в общем объёме затрат на текущее содержание составлял свыше 50%, на заработную плату работников – менее 30%, питание детей – около 15%. Отсутствовали статьи расходов на приобретение оборудования, учебные цели и др.

**2.1 Источники государственных финансовых ресурсов**

Бесплатные образовательные услуги имеют свои затраты, которые должны быть компенсированы в первую очередь за счёт государства, взявшего на себя гарантии по обеспечению получения первой профессии молодёжью.

Государственные ресурсы – это, прежде всего, бюджеты всех уровней государственной власти, но не только. Схема на рис. 2.1 демонстрирует, что помимо прямых бюджетных средств, предназначенных

для финансирования образовательных услуг начального и среднего профессионального образования на трёх уровнях государственной власти, существуют и другие потенциальные источники:

- внебюджетные фонды;
- специальные государственные программы;
- бюджеты других отраслей, в каждом из которых обычно предусматриваются средства для дополнительного профессионального обучения;
- иностранные займы и гранты, которые распределяются через государственные каналы.

**Рис. 2.1** Потенциальные источники государственных финансовых средств для профессионального образования



Бюджет является основой системы государственного и муниципального управления. Бюджет определяет пути реализации основных направлений социально-экономической политики государства и в то же время задаёт пределы осуществления этой политики, ограничивая их рамками экономических возможностей бюджетных поступлений.

Принятие бюджета на государственном уровне призвано оптимально распределить финансовые потоки между уровнями и ветвями власти в соответствии с принятыми приоритетами в развитии государства и потребностями регионов.

В структуре государственной власти бюджет принимается ежегодно высшим законодательным органом страны. Предварительно проект бюджета последовательно разрабатывается Правительством, затем рассматривается специализированными комиссиями палат парламента, и только после этого он передаётся на обсуждение и принятие парламентом страны. Затем он передаётся на подпись главе государства и приобретает статус закона.

## 2.2 *Учёт принципов и реальностей бюджетного федерализма*

Нехватка бюджетных средств в странах с переходной экономикой вынудила Правительства этих стран сосредоточить финансовые ресурсы на общегосударственном уровне. В тоже время, как видно из примера консолидированного бюджета Российской Федерации (см. вставку), основная часть социальных расходов (в том числе расходы на среднее образование) финансируется из местных бюджетов.

Ещё более запутанная ситуация сложилась с бюджетным финансированием начального профессионального образования. В 2003 году, по данным Министерства образования РФ, в государственной федеральной собственности находилось около 90% образовательных учреждений НПО, а средства из федерального бюджета поступали примерно в две трети из них. Остальные финансировались из бюджетов субъектов Федерации.

Со временем выход из положения был найден в привлечении средств на нужды профессионального образования из трёх бюджетов – федерального, регионального и местного.

Следует отметить, что многоуровневое бюджетное финансирование услуг отрасли профессионального образования практикуется во многих странах. При этом основные средства на начальное профессиональное образование концентрируются на уровне региональных бюджетов. Общегосударственный консолидированный бюджет предназначается для ликвидации неравенства, возникающего из-за различного объёма налоговых поступлений в отдельных регионах, и для финансирования специальных программ.

Опыт стран, практикующих *многоуровневое бюджетное финансирование*, говорит о том, что оно может успешно функционировать лишь в том случае, когда чётко определены реальные источники бюджетных поступлений для финансирования профессионального образования на каждом из уровней государственной власти.

Многоуровневое бюджетное финансирование связано с понятием «бюджетный федерализм». *Бюджетный федерализм* включает в себя:

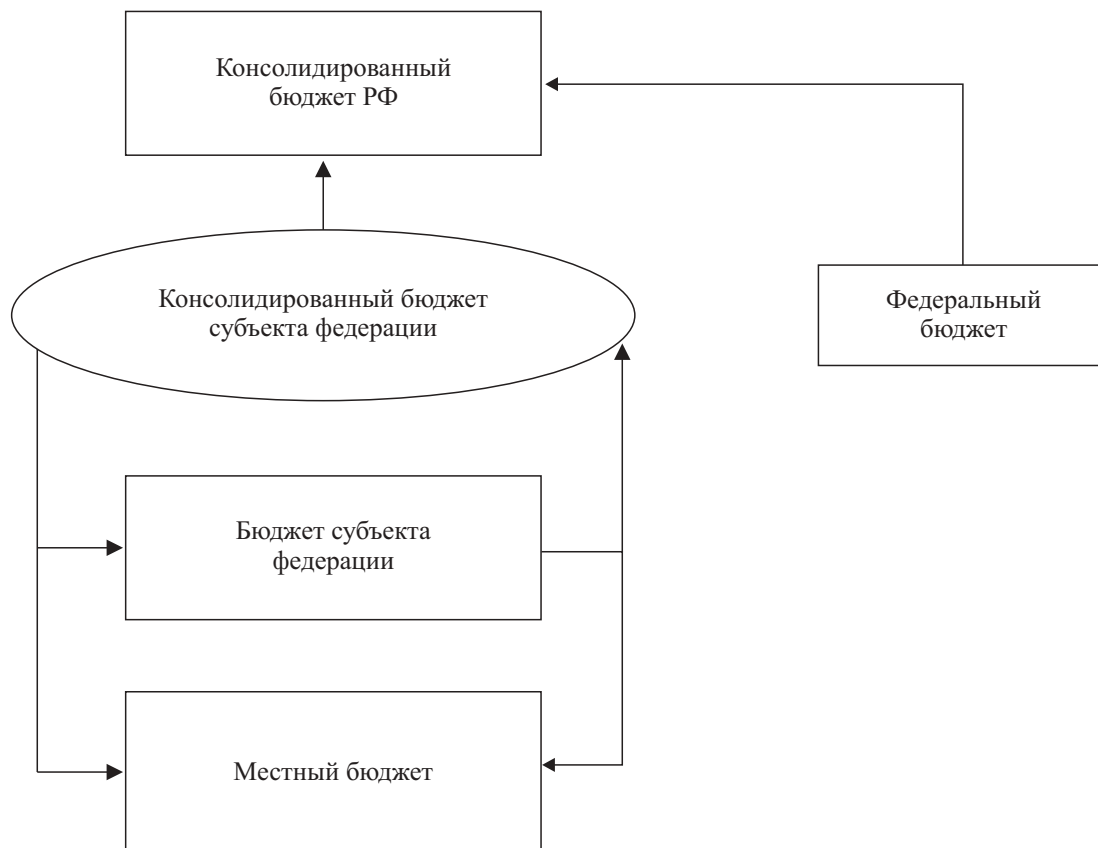
- общегосударственный, региональные и местные бюджеты;
- общегосударственные, региональные и местные налоги.



### ***Консолидированный бюджет Российской Федерации***

*Консолидированный бюджет РФ* включает федеральный консолидированный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ (см. рис. 2.2). Федеральный консолидированный бюджет создаётся на основе оптимизации соразмерности федерального бюджета региональным бюджетам, а консолидированный бюджет субъекта РФ является результатом компромисса региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований.

**Рис. 2.2 Бюджетная система РФ**



Больше половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета РФ (2002 год – 60%) сосредоточено на уровне федерального бюджета, менее 1/3 – на уровне бюджетов субъектов Федерации, остальные ресурсы – на уровне местных бюджетов. В то же время за счёт бюджетов муниципальных организаций в 2002 году финансировалось почти 95% расходов на среднее образование, 57% - на здравоохранение и физическую культуру, 60% - на содержание детских садов, 80% - на коммунальные услуги и 60% - на содержание жилья.

Большинство бюджетов муниципальных образований являются дотационными.

Бюджетный федерализм предполагает использование таких финансовых инструментов, как:

- финансовые трансферты;
- дотации;
- субвенции;
- общегосударственные программы;
- целевые бюджетные фонды.

К принципам организации межбюджетных отношений следует отнести:

- взаимную ответственность уровней;
- единую методологию расчётов;
- выравнивание доходов;
- сокращение встречных потоков;

- компенсацию расходов;
- повышение заинтересованности в увеличении доходной части;
- гласность.

С переходом к рыночной экономике перечисленные выше элементы бюджетного федерализма закрепились в Конституциях практически всех стран СНГ. Гораздо сложнее обстоит дело с соблюдением основных принципов организации межбюджетных отношений.

Вместо взаимной ответственности уровней за бюджетное финансирование ПО мы наблюдаем перекладывание ответственности и стремление центра обязать регионы финансировать начальное профессиональное обучение молодёжи без достаточного налогового обеспечения.

Отсутствует единая методология расчётов. Так, в РФ местные бюджеты при всей их внешней самостоятельности практически формируются субъектами Федерации по произвольно устанавливаемым и ежегодно меняющимся нормативам.

Не наблюдается и сокращение встречных потоков. Преимущественная часть собираемых на местах налогов передаётся на уровень регионов и центра. На последний в странах СНГ приходится, как правило, свыше половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета. Часть ресурсов, сосредоточенных в руках центрального Правительства, встречным потоком идёт вниз по лестнице административно-территориальной иерархии в виде дотаций (финансовой помощи без целевого назначения) и субвенций (финансовой помощи, выделяемой на конкретные цели).

Вы, коллега, можете самостоятельно продолжить анализ соблюдения перечисленных выше принципов межбюджетных отношений на примере своей страны и региона. Выводы, скорее всего, будут неутешительными. Однако наша задача как управленцев, действующих в кризисной финансовой ситуации, заключается в следующем:

- определить существующие и потенциальные угрозы;
- проанализировать возникающие в связи с ними проблемы;
- выбрать оптимальное для сложившейся ситуации решение.

При выборе решения полезно изучить соответствующий опыт стран, находящихся в аналогичной ситуации, и тех государств, где проблема мобилизации бюджетных средств на нужды профессионального образования решается сравнительно успешно. Ниже приводится пример Франции (см. конкретную ситуацию), где при двухуровневом финансировании допроизводственного профессионального образования на базе профессиональных и технологических лицеев чётко соблюдаются принципы организации межбюджетных отношений:

- установлена законодательно взаимная ответственность национальных и региональных органов власти за финансирование допроизводственного профессионального образования молодёжи;
- осуществляется единая методология расчётов межбюджетных потоков, связанных с ПО;
- происходит сокращение встречных потоков в связи с распределением сфер финансирования и определением местных источников бюджетных поступлений на цели образования;
- при общем росте финансирования налицо стабилизация, выравнивание пропорций бюджетных доходов, идущих затем на финансирование образовательных услуг, между центром и регионами;
- обеспечивается компенсация расходов местного бюджета, вызванных децентрализацией бюджетного финансирования образования;
- наконец, весь процесс прозрачен для участвующих и заинтересованных сторон.

§

## Конкретная ситуация

### **Двухуровневое бюджетное финансирование допроизводственного профессионального образования во Франции**

Законы о децентрализации 1983 и 1985 годов во Франции установили в области образования систему разделения полномочий между центральными и региональными органами государственной власти. В соответствии с этими законами регионы играют определённую роль в осуществлении начального профессионального образования, и эта роль строго регламентируется.

Всё, что касается организации процесса обучения, включая оплату труда преподавателей, относится к компетенции центральных исполнительных органов.

Строительство, текущий ремонт и реконструкцию зданий, капитальный ремонт, оборудование для обеспечения процесса обучения и технологического процесса, расходы, связанные с функционированием обучения, обеспечивает регион.

Передача полномочий государства в области строительства и обеспечения деятельности профессиональных и технологических лицеев сопровождалась направлением из центра в регионы соответствующих финансовых субвенций. Постепенно соотношение централизованных и региональных бюджетных ресурсов, направляемых на эти цели, установилось в пропорции 1:4, а общий объём финансовых ресурсов в 80-90-х годах неуклонно возрастал.

На уровне регионов мобилизация бюджетных средств осуществляется на основе учебных и инвестиционных планов в соответствии с утверждённой национальной политикой и поставленными стратегическими задачами, среди которых названы следующие: повышение ценности профессиональной подготовки, возрождение производственного ученичества и оказание помощи молодёжи в трудоустройстве. От каждого региона ожидается, что исполнение этих национальных задач будет осуществляться с учётом местных условий.

Инвестиционные планы устанавливают в порядке приоритетов количество и специализацию лицеев, намеченных к строительству, перестройке или расширению. 22 региональных Совета по согласованию с 96 территориальными Департаментами (районами) представляют планы на рассмотрение руководителям соответствующих образовательных округов, действующих от имени Министерства образования и совпадающих в целом с границами регионов.

На основании расчётов, представленных округами, Министерство образования издаёт ежегодный перечень мероприятий по строительству и расширению образовательных учреждений. Государство гарантирует данным документом предоставление бюджетных средств на обеспечение этих учреждений преподавателями и определяет набор специальностей, по которым будет осуществляться финансирование.

При мобилизации бюджетных ресурсов учебные заведения используют финансовые инициативы государства по стимулированию целевых программ, отвечающих установленным региональным приоритетам. Для тех же целей прибегают к участию в проектах, которые финансируются совместно центральным Правительством и местными органами власти. Определяющим принципом таких проектов является совпадение национальных приоритетов и местных задач.



### **Вопросы для самопроверки**

1. Считаете ли Вы, что принцип «бюджетного федерализма» применим только для стран с федеральной формой государственного устройства? Обоснуйте свою точку зрения.
2. Проанализируйте, насколько принципы организации межбюджетных отношений соблюдаются в Вашей стране по отношению к финансированию сферы профессионального образования.
3. Что приемлемо для условий Вашей страны из французского опыта мобилизации и распределения финансовых ресурсов для профессиональных и технологических лицеев? Объясните свой выбор.

## **2.3 Привлечение дополнительных государственных средств**

Помимо мобилизации прямых бюджетных ассигнований на профессиональное образование, идущих отдельной строкой в общегосударственном и региональном консолидированных бюджетах, органы управления образованием могут использовать и другие бюджетные и внебюджетные государственные средства. К таким средствам, как уже отмечалось ранее (см. схему на рис. 2.1), относятся:

- внебюджетные фонды;
- специальные государственные программы;
- бюджеты других отраслей;
- иностранные займы и гранты.

*Государственный внебюджетный фонд* – это форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне общегосударственного (центрального) и территориальных бюджетов. В странах СНГ государственный внебюджетный фонд обычно включает в себя:

- Пенсионный фонд;
- Фонд обязательного медицинского страхования;
- Фонд социального страхования;
- Фонд занятости.

Как и бюджет, фонды формируются за счёт обязательных отчислений граждан со своих доходов в прямой форме или косвенно – через начисления на фонд заработной платы предприятий. Однако в отличие от общего бюджета, где поступившие средства распределяются по всем отраслям государственной деятельности, внебюджетные фонды являются целевыми, т.е. предназначены исключительно для финансирования той деятельности, которая определена для них законодательно. По установленным правилам игры Правительство не может перевести средства фондов в «общий котёл» консолидированного бюджета.

*С точки зрения мобилизации дополнительных ресурсов для нужд профессионального образования наибольший интерес представляет Фонд занятости.* Средства Фонда занятости расходуются главным образом на выплату пособий зарегистрированным безработным. Однако часть средств предназначена для проведения «активной политики» по трудоустройству безработных. Составной частью этой политики является (пере)обучение «высвобождающихся» работников.



Переобучение рабочих профессиям обычно осуществляется на курсовой основе по контрактам между территориальными государственными службами занятости и образовательными учреждениями. Установление тесных деловых отношений между территориальными органами управления образованием и службами занятости, как показала практика, повышает эффективность предоставления образовательных услуг за счёт приближения их к потребностям рынка труда, а также содействует привлечению дополнительных финансовых средств в бюджет образовательных учреждений, организующих курсовое обучение безработного и незанятого населения. Получают дополнительные средства на проведение общих мероприятий и органы управления образованием.

В качестве инструмента, закрепляющего такие взаимовыгодные отношения, всё чаще используются «Договора о сотрудничестве». Ознакомление с конкретной ситуацией в конце раздела, представляющей выдержку из реального договора, подписанного в одной из областей Российской Федерации, поможет Вам определить, какие дополнительные ресурсы на цели профессионального образования могут быть привлечены из средств Служб занятости и как подобные договора могут содействовать повышению общего уровня внешней эффективности использования всех финансовых средств образовательными учреждениями региона.

В деле мобилизации дополнительных государственных ресурсов органами управления образованием заслуживают внимания *целевые программы*, направленные на трудоустройство молодёжи, повышение жизненного уровня наименее обеспеченных слоёв населения и любых других программ социальной направленности. Например, в 90-х годах в рамках федеральной программы развития образования РФ осуществлялись следующие приоритетные и обеспеченные дополнительным финансированием из госбюджета программы: «Дети Чернобыля», «Дети Севера», «Дети-инвалиды», «Индустрия образования» и ряд других. Те органы управления образованием на местах, которые вовремя проинформировали образовательные учреждения о существовании подобных программ, помогли им привлечь дополнительные государственные средства.

Каждый территориальный орган государственной власти имеет свои бюджетные средства. И хотя пословица утверждает, что «на чужой каравай рот не разевай», опыт сотрудничества органов образования и служб занятости, о котором говорилось выше, свидетельствует, что взаимовыгодный компромисс с обладателем «чужого каравая» может быть достигнут. *У органов управления образованием есть производственная база – образовательные организации.* Эта база может быть использована для осуществления программ профессионального обучения, заложенных в бюджетах экономических и отраслевых департаментов региональной исполнительной власти.

Внешние заёмные и иные средства стали неотъемлемой частью ресурсов, направляемых на цели развития образования. Конечно, они не могут сравниться с объёмом бюджетных средств, но играют весьма важную роль при правильном использовании. В переходный период государственных средств в профессиональном образовании хватало лишь на «защищённые статьи». В этой ситуации *привлечение внешних средств* стало по сути единственным источником *финансирования дальнейшего развития профессионального образования.*

Через внешние займы и дары в странах СНГ закупалось современное учебное оборудование и компьютеры, разрабатывались учебные материалы и передовая методика обучения, перенимался опыт управления и организации учебного процесса в условиях рыночной экономики, происходил межтерриториальный и межстрановой обмен опытом работы в новых условиях.

Активность региональных органов управления образованием в привлечении внешних средств оказывает существенную поддержку образовательным учреждениям, участвующим в международных проектах, в мобилизации средств на развитие и в приобретении современного ноу-хау.



§

## **Конкретная ситуация**

### **Договор о сотрудничестве Комитета по образованию Администрации Мурманской области и Департамента Федеральной службы занятости населения по Мурманской области**

Настоящий договор направлен на повышение эффективности подготовки и переподготовки безработных граждан, незанятого населения и на защиту интересов молодёжи.

#### **Статья 1. Комитет по образованию Администрации Мурманской области**

1.1 Ежегодно информирует Департамент:

- о свободных учебных местах в профессиональных образовательных учреждениях до 20 сентября;
- о проведённом наборе и выпуске в образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования и по трудоустройству выпускников до 1 октября.

[...]

1.3 Принимает необходимые меры по использованию базы профессиональных образовательных учреждений для создания на договорной основе учебно-производственных предприятий, где часть выпускников могла бы получить рабочие места до их трудоустройства или призыва в вооружённые силы.

[...]

1.7 Обеспечивает участие образовательных учреждений в ежегодных выставках образовательных услуг, проводимых Федеральной службой занятости.

#### **Статья 2. Департамент Федеральной службы занятости**

2.1 Оказывает помощь профессиональным образовательным учреждениям в комплектовании групп путём направления на обучение молодёжи и других категорий граждан, обратившихся в органы Федеральной службы занятости.

2.2 Обеспечивает Комитет по образованию информацией:

- о состоянии рынка труда;
- о выпускниках образовательных учреждений, вставших на учёт в отделы занятости и получивших статус безработного.

2.3 Изучает потребности предприятий, организаций и учреждений в новых профессиях и вырабатывает рекомендации по открытию новых учебных групп.

[...]

2.5 Разрабатывает рекомендации для образовательных учреждений по изменению профессионально-квалификационной структуры подготовки специалистов, перепрофилированию ОУ в соответствии с потребностями регионального рынка труда.

2.6 Участвует в организации:

- временной занятости учащихся в период летних каникул;
- трудоустройства выпускников в рамках программы «Молодёжная практика».

[...]

2.11 Организует на базе отдела профессиональной ориентации и психологической поддержки стажировку педагогов и психологов ОУ.

### **Статья 3. Комитет по образованию и Департамент Федеральной службы занятости реализуют следующие совместные учебные и организационные мероприятия**

3.1 Создают и обеспечивают работу независимых квалификационных комиссий для приёма выпускных экзаменов у учащихся, направленных в ОУ службой занятости. [...]

3.2 Организуют обучение персонала ОУ, занятого подготовкой и повышением квалификации безработных граждан и незанятого населения.

3.3 Координирует объёмы и профили подготовки молодёжи в ОУ области.

[...]

3.7 Проводят совместную работу по разработке региональных компонентов образовательных стандартов.

Председатель Комитета по образованию  
Администрации Мурманской области

Руководитель Департамента  
Федеральной службы занятости населения  
Мурманской области



### **Вопросы для самопроверки**

1. Назовите дополнительные потенциальные источники финансирования образовательных услуг, кроме прямых бюджетных ассигнований на профессиональное образование.
2. Приведите примеры из своей практики, когда на цели профессионального обучения привлекались средства:
  - целевых государственных программ;
  - бюджетов отраслевых департаментов региональной исполнительной власти;
  - международных проектов.
3. Прочтите ещё раз конкретную ситуацию и продемонстрируйте со ссылкой на конкретные пункты, как договор может содействовать мобилизации дополнительных государственных ресурсов на цели профессионального обучения и повышению внешней эффективности использования финансовых ресурсов в целом.

## **2.4 Мобилизация внебюджетных средств**

В условиях рыночной экономики образовательные учреждения не в праве рассчитывать, что государство будет покрывать полностью их любые расходы по предоставлению образовательных услуг.

Государство остаётся главным платёжеспособным клиентом, но из щедрого спонсора образовательных услуг, каким оно было при планово-директивной экономике, всё больше становится привередливым инвестором или покупателем.

В новой ситуации директорам и другим менеджерам образовательного учреждения придётся прилагать гораздо больше усилий и профессионализма для мобилизации бюджетных и внебюджетных средств.

### 2.4.1 Новый хозяйственный статус образовательного учреждения

Мобилизация финансовых средств образовательным учреждением требует от его руководителя и других менеджеров не только инициативы, но и чёткого понимания юридического и хозяйственного статуса своего учреждения. В большинстве стран СНГ образовательные учреждения обладают правами унитарного государственного предприятия. В соответствии со ст. 113 Гражданского кодекса РФ, «унитарным предприятием признаётся коммерческая организация, не наделённая правом собственности на закреплённое за ней собственное имущество».

Имущество унитарного предприятия является неделимым, находящимся в государственной или муниципальной собственности, и принадлежит такому предприятию *на праве хозяйственного ведения и оперативного управления*.

Унитарное предприятие может распоряжаться принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения имуществом только с согласия собственника – государственного или муниципального органа власти. Сам собственник имущества предприятия не отвечает по обязательствам такого предприятия.

Образовательное учреждение не вправе без согласия собственника передавать недвижимое или движимое имущество в залог, аренду, включать в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ и товариществ.

ОУ обязано периодически передавать уполномоченному органу отчёт о целевом использовании бюджетных средств. Оно не вправе распоряжаться имуществом, приобретаемым за счёт средств, выделенных ему по смете.

Имущество учреждения защищено от взыскания кредиторов. В случае невозможности исполнения ОУ обязательств перед кредиторами, субсидиарную (дополнительную) ответственность по ним несёт государство как собственник имущества.

Образовательное учреждение может заниматься предпринимательством лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано. Возможная прибыль полностью направляется на обеспечение учебного процесса и развитие.

В соответствие с этой моделью образовательное учреждение:

- самостоятельно определяет направления своей деятельности, не связанные с бюджетным финансированием;
- устанавливает цены на внебюджетные образовательные услуги и продукцию учебно-производственной деятельности;
- сдаёт в аренду жилые и нежилые помещения;
- распределяет полученные доходы.

Новый статус образовательных учреждений позволяет привлекать негосударственные средства. Потенциальные источники таких средств изображены на рис. 2.3.

Сложившаяся в последние годы практика позволяет выделить *три главные группы негосударственных поступлений* образовательных учреждений:

- личные средства граждан;
- средства предприятий и организаций;
- предложение услуг, не связанных с обучением.

**Рис. 2.3** Потенциальные источники негосударственных финансовых средств для профессионального образования



#### **2.4.2** Привлечение личных средств граждан

Имеющиеся сводные данные по учреждениям начального профессионального образования России (см. таблицу 1.1) свидетельствуют, что объём «внебюджетной подготовки» в период с 1995 по 2002 год вырос в 2,2 раза, а её удельный вес увеличился с 19 до 36% общего количества выпускников.

Опережающими темпами росло привлечение ресурсов за счёт личных средств граждан, на которые в конце данного периода приходилось свыше 60% общей суммы мобилизованных средств от внебюджетного обучения.

Основным видом внебюджетных образовательных услуг является платное обучение молодёжи и взрослых. Контингент, набранный сверх предусмотренного бюджетными ассигнованиями государственного заказа по профессиям, обучается на платной основе. За плату учащимся предоставляется обучение профессии, дополнительной к основной. Растёт количество платных образовательных услуг, предлагаемых взрослому населению. Некоторые образовательные учреждения открывают платные подготовительные отделения.

Хотя доля финансовых средств, поступающих от новых клиентов, намного уступает удельному весу государственных инвестиций, значение этих дополнительных доходов трудно переоценить в условиях хронического недофинансирования со стороны государства. Благодаря внебюджетным средствам директорам образовательных учреждений удаётся повысить чрезвычайно низкий уровень заработной платы сотрудников и управленцев, поддерживать, а иногда и развивать материально-техническую базу.

В сложившейся ситуации, когда бюджетное недофинансирование стимулирует образовательные учреждения к активному развитию внебюджетной подготовки, органам управления образованием необходимо найти правильный баланс между содействием росту рынка образовательных услуг, обеспечением их качества и соответствием потребностям территориального рынка труда.

Стремление образовательных организаций к максимальному привлечению внебюджетных средств иногда приводит к весьма печальным последствиям для потребителей этих платных услуг. Так, анализ ситуации на рынках труда трёх регионов РФ (Приморского края, Липецкой и Тамбовской областей)

показал, что по сравнению с потребностями рынка труда по ряду профессий начального профессионального образования перепроизводство составило:

- продавцов – в 20 раз;
- парикмахеров – в 80 раз;
- портных – в 200 раз.

### **2.4.3 Получение заказов от предприятий и организаций**

На заказы со стороны предприятий приходится от 1/5 до 1/3 внебюджетной выручки профессиональных образовательных учреждений. Здесь контроль над качеством обеспечивают работодатели. Тот факт, что в отсутствие государственной системы стимулирования профессионального обучения на производстве работодатели увеличивают объёмы инвестиций на повышение квалификации своих работников на базе образовательных учреждений отрасли профессионального образования, говорит о её хорошем потенциале на рынке образовательных услуг.

Заказ со стороны предприятий и организаций может принять форму долгосрочных контрактов с учебными заведениями на подготовку и переподготовку кадров. В рамках контракта предприятие оплачивает весь цикл обучения определённой группы учащихся, получая тем самым право отбирать для стажировок и найма студентов и учащихся старших курсов, а также заказывать необходимые специальные курсы и циклы обучения с учётом имеющихся потребностей.

Пример взаимовыгодных деловых отношений между образовательным учреждением и предприятием приведён в конкретной ситуации в конце данного раздела. На этом примере видно, что взаимные обязательства сторон, оформленные соответствующим контрактом, могут быть основой для мобилизации финансовых ресурсов и обеспечения трудоустройства выпускников на долгосрочной основе.

*Переобучение безработных* становится стабильной статьёй доходов образовательных учреждений профессионального образования. Однако весьма ограниченные средства Фонда занятости на эти цели лимитируют широкое использование данного источника финансирования, который к тому же часто задерживает платежи и является малоприбыльным для производителей образовательных услуг из-за низких расценок по курсовому обучению.

### **2.4.4 Предложение услуг, не связанных с обучением**

Хозяйственный статус образовательных учреждений позволяет им привлекать финансовые средства за счёт деятельности, не связанной с оказанием образовательных услуг.

*Реализация производственных услуг и продукции, произведённой учащимися*, занимает здесь ведущие позиции. Управленческая задача в этом случае заключается в нахождении рынка сбыта, обеспечении требуемого качества и в нанесении ущерба образовательному процессу.

Разновидностью такой деятельности является использование оплачиваемого труда обучаемых на производстве или в другой деятельности вне учебного заведения. При этом не следует забывать о справедливой компенсации самому учащемуся.

Образовательные учреждения, активно занимающиеся совершенствованием учебных программ и методов обучения, имеют возможность *реализации своей учебно-методической продукции*.

Многие образовательные учреждения *сдают в аренду* служебные и жилые помещения. Однако правовая неурегулированность многих вопросов и зачастую отсутствие «прозрачности» в сделках делают этот вид «предпринимательской» деятельности весьма ненадёжным в качестве инструмента мобилизации финансовых средств для нужд образовательного учреждения.

Прибыльному использованию имеющихся площадей во внеурочное время способствует *организация платных спортивных, культурных и общественных мероприятий.*

### 2.4.5 Привлечение спонсорских и заёмных средств

Мы уже упоминали о *пользе участия в международных проектах*, которое может быть дополнено установлением прямых двусторонних связей с аналогичными образовательными организациями за рубежом.

*Вклады спонсоров* являются ещё одним источником поступления финансовых и материальных ресурсов. Заслуживает внимания опыт некоторых образовательных учреждений, которые всячески поддерживают контакты со своими выпускниками. Через некоторое время часть из них оказывается в состоянии оказать те или иные важные услуги своей альма-матер.

Закон об образовании и Гражданский кодекс позволяют образовательному учреждению *привлекать заёмные и кредитные средства*. Однако они не могут воспользоваться этим важным инструментом мобилизации финансовых ресурсов, поскольку не являются собственниками земли, зданий и имеющегося оборудования, которые могли бы служить гарантиями при получении заёмных средств. Решение данной проблемы увеличило бы финансовые возможности образовательных учреждений направлять средства на развитие.



#### Конкретная ситуация

##### Долговременные партнёрские отношения

В Республике Чувашия сложились партнёрские отношения между Чебоксарским профессиональным лицеем и предприятием ООО «Элара» ИНПРО-2.

В соответствии с заключённым между ними долгосрочным договором предприятие частично компенсирует лицеем стоимость подготовки рабочих кадров – станочников, выплачивая за каждого выпускника 6,0 тыс. рублей. При этом 20% суммы перечисляются при зачислении обучающегося в лицей, 30% - после первой половины срока обучения и оставшиеся 50% - после первого месяца работы на предприятии.

Кроме того, предприятие оплачивает стажировку преподавателей и мастеров производственного обучения, осуществляет ежемесячную доплату к стипендии каждого обучающегося в размере 450 рублей, а также предоставляет обучающимся бесплатное питание, инструмент, оборудование, спецодежду; выплачивает заработную плату в сумме 2 – 3 тыс. рублей в месяц в ходе производственной практики.



#### Задание

1. Как влияет современный статус образовательного учреждения на его возможности по привлечению внебюджетных средств для финансирования своей деятельности? Дайте развёрнутую оценку.
2. Предложите оптимальные меры контроля качества обучения, производимого за счёт личных средств граждан. Предложенные Вами меры не должны убить курицу, несущую яйца (пусть и не золотые), – саму возможность организации такого обучения образовательными учреждениями.



3. Что, по Вашему мнению, мешает более широкому привлечению финансовых средств за счёт деятельности, не связанной с оказанием образовательных услуг?
4. Как можно решить вопрос о привлечении заёмных средств образовательными учреждениями?
5. В конкретной ситуации приведён пример установления долговременных партнёрских отношений между ОУ и промышленным предприятием в новых рыночных условиях. Что мешает установлению подобных отношений в Вашем регионе?

## 2.5 *Новый подход к формированию государственного заказа*

Реальные факты, изложенные в конкретной ситуации «Трудности формирования регионального бюджета образования» (см. начало данного учебного элемента), да и Ваш собственный опыт свидетельствуют, что подготовка проекта бюджета и его защита в государственных органах, ответственных за составление и распределение консолидированного бюджета страны или региона, далеко не рутинный процесс. Особенно в условиях перехода к рыночной экономике, в которых всё ещё находятся страны СНГ.

В этой ситуации заслуживает внимания опыт Ленинградской области по формированию проекта государственного заказа на подготовку кадров.



### *Задание*

Прочтите внимательно конкретную ситуацию «Формирование государственного заказа на профессиональное обучение». Дайте аргументированные ответы на следующие вопросы.

1. Почему формирование госзаказа должно начинаться с образовательного учреждения?
2. Зачем нужно было создавать Координационные Комитеты содействия занятости населения на муниципальном и областном уровнях?
3. Какую роль играет Комитет общего и профессионального образования в формировании заказа?
4. Не является ли утверждённый Губернатором порядок слишком громоздким для практического осуществления?

§

## Конкретная ситуация

### Формирование государственного заказа на профессиональное обучение

#### Постановление

#### Губернатора Ленинградской области от... №... «О порядке формирования государственного заказа на подготовку кадров на всех уровнях системы профессионального образования Ленинградской области»

В соответствии с планом мероприятий «Программы действий структурных подразделений Правительства Ленинградской области по обеспечению предприятий и организаций области квалифицированными кадрами на 2002-2003 годы», утверждённой постановлением Правительства Ленинградской области от 20 декабря 2001 года, и в целях объединения усилий муниципальных образований, работодателей, учебных заведений и службы занятости населения по эффективному использованию и повышению качества рабочей силы, её реальной востребованности на рынке труда в количественном и профессионально-отраслевом разрезах, постановляю:

1. Утвердить порядок формирования государственного заказа на подготовку кадров на всех уровнях системы профессионального образования Ленинградской области в соответствии с Приложением 1 и ввести его в действие с 2002 года.
2. Контроль за исполнением постановления возложить на вице-губернатора Ленинградской области – председателя Комитета по экономике и инвестициям.

Губернатор  
Ленинградской области

#### Порядок

#### формирования государственного заказа на подготовку кадров

1. Образовательные учреждения всех уровней профессионального образования и филиалы образовательных учреждений, расположенные на территории Ленинградской области, на основании данных прогноза о демографической ситуации, экономическом развитии региона и муниципального образования, информации о потребности в рабочих кадрах и специалистах с учётом заявок работодателей и профессиональных потребностей молодёжи ежегодно в срок до 1 декабря:
  - формируют проект заказа на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов по профессиям (специальностям) и их количеству на очередной планируемый год через систему заявок и прямых договоров с работодателями;
  - согласовывают проект заказа на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов с центрами занятости населения, муниципальными органами управления образованием и отраслевыми комитетами Правительства Ленинградской области;
  - вносят проект заказа на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов на рассмотрение Координационного Комитета содействия занятости населения муниципального образования (далее Муниципальный Координационный Комитет).
2. Муниципальный Координационный Комитет в срок до 15 декабря на заседании рассматривает и оценивает представленные образовательными учреждениями проекты



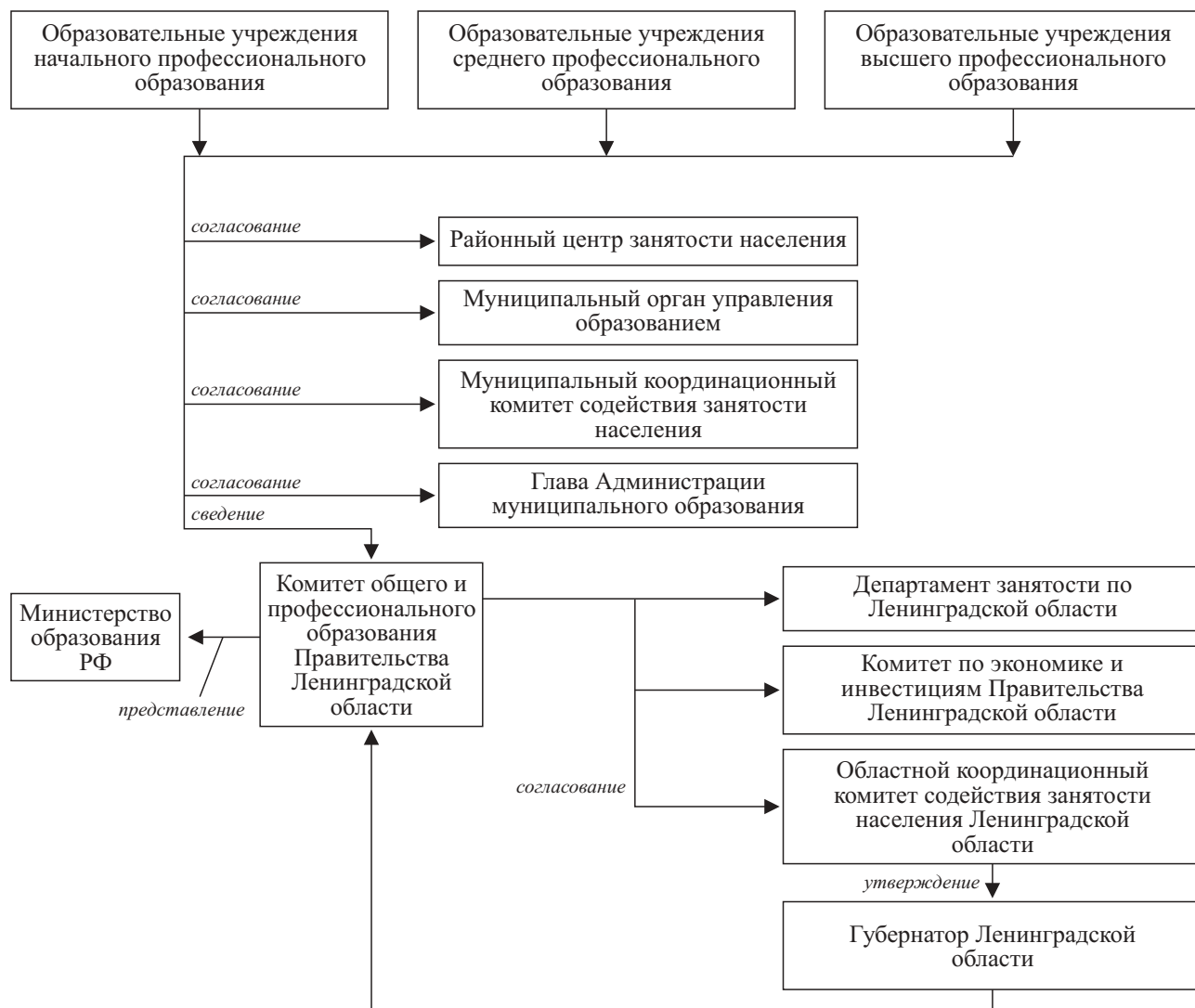
заказов на подготовку кадров с учётом обеспечения отраслей экономики квалифицированными специалистами и рабочими кадрами в соответствии с потребностями рынка труда, перспективами развития экономики муниципального образования, повышения эффективности системы профессионального образования, готовит заключение по представленным проектам заказов и вносит рекомендации по развитию системы профессионального образования, путях её модернизации и оптимизации.

3. Муниципальный Координационный Комитет формирует единый муниципальный заказ на подготовку квалифицированных кадров и специалистов, согласовывает его с главой Администрации муниципального образования и в срок до 01 января представляет в Комитет общего и профессионального образования Правительства Ленинградской области вместе с протоколом заседания Муниципального Координационного Комитета.
4. Муниципальный Координационный Комитет в срок до 01 января представляет в Координационный Комитет содействия занятости населения Ленинградской области (далее Областной Координационный Комитет) протокол заседания с замечаниями на сформированный муниципальный заказ на подготовку кадров и рекомендациями по совершенствованию и развитию системы профессионального образования.
5. Комитет общего и профессионального образования Правительства Ленинградской области в срок до 01 февраля:
  - обобщает представленные Муниципальными Координационными Комитетами муниципальные заказы и формирует государственный заказ на подготовку кадров по профилям подготовки и их объёмам;
  - согласовывает сформированный государственный заказ на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов с Департаментом занятости по Ленинградской области;
  - согласовывает сформированный государственный заказ на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов с Комитетом по экономике и инвестициям Правительства Ленинградской области;
  - вносит проект государственного заказа на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов на рассмотрение Областного Координационного Комитета;
  - при необходимости вносит на рассмотрение Областного Координационного Комитета предложения по корректировке государственного заказа текущего года с учётом появления новых потребностей в рабочих кадрах и специалистах.
6. Областной Координационный Комитет в срок до 15 февраля:
  - рассматривает представленный Комитетом общего и профессионального образования Правительства Ленинградской области проект государственного заказа на подготовку кадров и оценивает его с учётом развития отраслей экономики Ленинградской области и обеспечения подготовки квалифицированных специалистов и рабочих кадров в соответствии с потребностями рынка труда, повышения эффективности системы профессионального образования, готовит заключение на представленный проект государственного заказа и вносит рекомендации по развитию системы профессионального образования, путях её модернизации и оптимизации;

- при необходимости рассматривает предложения по корректировке государственного заказа на текущий год, представленные Комитетом общего и профессионального образования Правительства Ленинградской области.
7. Областной Координационный Комитет в срок до 25 февраля вносит проект государственного заказа, доработанный Комитетом общего и профессионального образования Правительства Ленинградской области с учётом заключения Областного Координационного Комитета, на утверждение Губернатору.
  8. Комитет общего и профессионального образования Правительства Ленинградской области в срок до 01 марта представляет проект государственного заказа, утверждённый Губернатором Ленинградской области, в Министерство образования Российской Федерации.

Приведённый пример порядка формирования государственного заказа на профессиональное образование отражает новый подход к мобилизации бюджетных средств. Для большей наглядности представим на схеме утверждённый Губернатором порядок формирования запроса на средства из общегосударственного бюджета (см. рис. 2.4).

**Рис. 2.4** *Порядок формирования государственного заказа на подготовку кадров на всех уровнях системы профессионального образования в Ленинградской области*



В чём же заключается **новизна подобного подхода**?

Во-первых, в основе заказа лежат не традиционные требования покрытия текущих и капитальных расходов образовательных учреждений, а финансирование контингента по образовательным программам и квалификационным уровням.

Во-вторых, номенклатура программ и количественные параметры обучаемых определяются на основе социально-экономических прогнозов развития региона и муниципального образования, с учётом потребностей работодателей и профессиональных интересов молодёжи.

В-третьих, спрос на подготовку кадров оформляется через систему заявок и прямых договоров с работодателями, а также путём согласования проекта заказа с центрами занятости населения, муниципальными органами управления образованием и отраслевыми комитетами Правительства области.

В-четвёртых, проекты заказов, подготовленные образовательными учреждениями, проходят апробацию в государственно-общественных органах управления – муниципальных и областном Координационных Комитетах содействия занятости населения.

В-пятых, роль областного Комитета общего и профессионального образования заключается в следующем:

- сведении воедино муниципальных заказов;
- формировании областного государственного заказа и его согласовании с департаментами областного Правительства;
- представлении проекта заказа на рассмотрение Областного Координационного Комитета содействия занятости.

Внутри органов управления образованием финансовые службы занимаются проверкой соответствия расчётов образовательных учреждений существующим нормам и нормативам, а управленцы, курирующие соответствующие подотрасли профессионального образования, оценивают обоснованность и целесообразность поступивших предложений по существу.

В-шестых, проект госзаказа направляется в Министерство образования за подписью Губернатора, олицетворяющего исполнительную власть региона.

В-седьмых, все этапы разработки, согласования и утверждения проектов заказа имеют чёткие временные рамки, а контроль над формированием госзаказа осуществляет вице-губернатор – председатель Комитета по экономике и инвестициям.

Приведённый нами пример свидетельствует о *постепенном переходе от прямого государственного финансирования затрат образовательных учреждений по допроизводственному профессиональному образованию молодёжи к инвестированию бюджетных средств в производство трудового потенциала обучаемых определённой профессиональной компетенции и квалификационного уровня.*

При таком подходе *производители образовательных услуг предлагают государственному инвестору, который, кстати, является учредителем образовательного учреждения, своеобразный «бизнес-план» в виде проекта государственного заказа.* В этом бизнес-плане перечислены учебные программы и количественные параметры контингента, согласованные с конечными потребителями продукции (работодателями) и всеми заинтересованными сторонами.

За государством остаётся право решать, устраивает его представленный бизнес-план или нет и в каком размере оно готово инвестировать бюджетные средства для его исполнения. Будучи основным инвестором, государство может потребовать внести изменения в представленный бизнес-план, он же проект государственного заказа.

Важно, что процесс государственного заказа начинается с территориального уровня и в него вовлечены все заинтересованные стороны, т.к. реализация трудового потенциала большинства выпускников будет происходить именно там.

По мере продвижения к источнику бюджетного финансирования (в приведённом случае – это федеральный бюджет) происходит корректировка проекта заказа с учётом региональных и общегосударственных интересов.

Окончательный вариант проекта государственного заказа (бизнес-плана) формируется органом управления образованием того уровня, на котором принимается решение об инвестировании бюджетных средств в образовательные услуги. В случае, когда инвестирование производится из бюджетов нескольких уровней, необходимы чёткие согласованные решения как по содержанию государственного заказа, так и по инвестируемым бюджетным средствам.

**Стратегия ресурсного обеспечения профессионального образования становится, таким образом, составной частью стратегии развития профессионального образования.**

## *Резюме*

Мобилизация основных государственных средств на нужды профобразования происходит в бюджетах всех уровней государственной власти при лидирующей роли одного из этих уровней.

Опыт многих стран свидетельствует, что многоуровневое бюджетное финансирование профобразования может успешно функционировать лишь в том случае, когда чётко определены реальные источники бюджетных поступлений на эти цели на каждом уровне государственной власти.

Организация межбюджетных отношений должна базироваться на следующих принципах:

- взаимной ответственности сторон;
- единой методологии расчётов;
- выравнивании доходов;
- сокращении встречных потоков;
- компенсации расходов;
- повышении заинтересованности в увеличении доходной части;
- гласности.

Рассмотренный конкретный пример двухуровневого бюджетного финансирования начального профобразования во Франции свидетельствует, что соблюдение принципов межбюджетных отношений обеспечивает эффективность мобилизации и распределения государственных средств для финансирования производства образовательных услуг.

Дополнительные государственные средства могут быть привлечены из таких источников, как:

- внебюджетные фонды;
- целевые государственные программы;
- бюджеты других отраслей;
- иностранные займы и гранты.

Сложившаяся в последние годы практика позволяет выделить три главные группы негосударственных поступлений:

- личные средства граждан;
- средства предприятий и организаций;
- предложение услуг, не связанных с обучением.

Намечается переход к новому порядку формирования государственного заказа снизу вверх: от уровня производителей образовательных услуг до уровня центрального органа управления образованием.

При новом подходе производители образовательных услуг предлагают государству своеобразный бизнес-план в виде проекта государственного заказа. В этом бизнес-плане перечислены учебные программы и количественные параметры контингента, согласованные с конечными потребителями (работодателями) и всеми заинтересованными сторонами.

За государством остаётся право решать, устраивает ли его представленный бизнес-план или нет и в каком размере оно готово инвестировать средства для его исполнения.

Стратегия ресурсного обеспечения становится в результате подобного подхода составной частью стратегии развития профессионального образования.



## Учебный элемент № 3. Современные подходы к распределению государственных средств

### *Учебные цели*

*Изучив данный учебный элемент, Вы будете*

*Знать:*

- преимущества и недостатки традиционного подхода к финансированию профобразования;
- принципы целевого распределения бюджетных ресурсов;
- финансовые инструменты для достижения стратегических задач;
- механизмы стимулирования рынка образовательных услуг.

## ***От спонсорства к инвестированию***

Мы уже не раз отмечали, что государственные средства являются основой финансовых ресурсов отрасли профессионального образования. От того, в каком объёме они выделяются из бюджета и насколько эффективно распределяются и используются, зависят результаты производства образовательных услуг.

При административно-плановой экономике государство выступало по сути дела в роли спонсора, взявшего на себя добровольное обязательство ежегодно покрывать все расходы по допроизводственному обучению молодёжи.

В переходный период обедневший спонсор вынужден был значительно сократить объёмы своей благотворительной деятельности до того минимума, который обеспечивал выживаемость отрасли в условиях прекращения развития её материальной базы и роста задолженности по оплате коммунальных и других услуг. В результате значительно снизилось качество продукции, выпускаемой отраслью, - трудового потенциала выпускников, уровня их знаний умений и навыков. Возрос разрыв между требованиями рынка труда к рабочей силе и профессионально-квалификационными характеристиками тех же выпускников.

Становление рыночной экономики и наметившийся рост производства всё настойчивее ставят вопрос о пересмотре прежних механизмов распределения государственных ресурсов на цели профессионального образования.

Новый механизм складывается нередко спонтанно, под давлением обстоятельств. Однако всё больше внимания уделяется международному опыту, изучению отечественных инновационных подходов и практики в странах ближнего зарубежья.

Как бы ни различались используемые механизмы во всех этих странах, наблюдается одна общая тенденция – *осуществляется переход от государственного «спонсорства» затрат отрасли профессионального образования к применению таких современных механизмов, как:*

- целевое инвестирование;
- финансирование, ориентированное на достижение определённых результатов;
- финансирование на основе «добавленной стоимости»;
- комплексное распределение бюджетных средств;
- содействие развитию рынка образовательных услуг.

В данном учебном элементе мы попробуем разобраться, как происходит на практике этот переход.

### ***3.1 Решение вопросов собственности и учредительства***

Распределение государственных бюджетных средств в пользу образовательных учреждений основывается на современном хозяйственном статусе учебных заведений и обязанностях государственных органов управления образованием как учредителей.

Переход к рыночной экономике сказался непосредственно на статусе образовательных учреждений, которые практически во всех странах СНГ стали юридическими лицами и некоммерческими организациями с правом предпринимательства. С принятием в этих странах Гражданского кодекса



повседневная хозяйственная деятельность образовательных учреждений регулируется положениями этого кодекса.

Ответственность за финансовую деятельность любой хозяйственной организации несут её учредители. В этой связи *при распределении управленческих полномочий между центром и регионами, включая вопросы бюджетного финансирования, ключевым оказался вопрос о собственности на государственные образовательные учреждения и их учредительстве.*

Характерен в этом отношении пример Российской Федерации, описанный в конкретной ситуации «Собственность, учредительство и бюджетное финансирование». При разграничении государственной собственности в начале переходного периода образовательные учреждения НПО были отнесены к федеральной собственности, находящейся в ведении Министерства по управлению государственным имуществом. Министерство образования получило права пользователя этой собственностью и обязанности учредителя. Среди обязанностей учредителя, в соответствии с Гражданским кодексом, одной из главных и наиболее обременительной является финансирование учреждённой организации. Все попытки разделить эту ответственность с региональными и муниципальными органами управления не увенчались успехом. И только в рамках общего соглашения между центром и всеми регионами бюджетное финансирование образовательных учреждений начального профессионального образования было переведено на региональный уровень вместе с передачей права собственности и учредительства.

В том или другом виде *неотработанность вопросов собственности и учредительства характерна для всех стран СНГ.* С одной стороны, нередки примеры растаскивания государственной собственности в виде имущества образовательных учреждений. С другой стороны, это имущество приходит в упадок и не обновляется ввиду отсутствия финансовых средств на эти цели у государственных органов управления образованием, являющихся единственными учредителями этих образовательных учреждений.

Вариант крупномасштабной приватизации государственных образовательных учреждений должен быть исключён в силу специфики отрасли профессионального образования и её клиентов, о чём говорилось выше.

Как альтернатива сложившейся патовой ситуации может быть предложено изменение организационно-правовой формы учебных заведений системы профессионального образования. В настоящее время они имеют статус «учреждения», который не позволяет расширить состав учредителей из-за соответствующей нормы Гражданского кодекса и ограничивает внебюджетную деятельность согласно Бюджетному кодексу.

Закон РФ «О некоммерческих организациях» предусматривает помимо «учреждения» и другие организационно-правовые формы<sup>4</sup>. Важно избрать такую форму, которая позволила бы *расширить состав участников действующих и вновь создаваемых образовательных организаций с сохранением определяющих полномочий за органами управления образованием, распоряжающихся государственной собственностью, переданной в оперативное управление соответствующей автономной некоммерческой образовательной организации.*

Управлять такой образовательной организацией должен Управленческий совет, в котором представлены все вкладчики и представители других заинтересованных сторон. Финансовая стратегия и финансовый контроль будут одной из главных управленческих функций Совета. Повседневное управление финансовыми ресурсами должен осуществлять исполнительный директор образовательной организации, нанятый на работу Советом.

---

4 Организационно-правовые формы некоммерческих организаций с правом предпринимательства рассматриваются в разделе 1.1.2 Модуля IV «Совершенствование организационных структур».

При переходе к новой организационно-правовой форме на территориальном уровне, в качестве вкладчиков в первую очередь следует привлечь профильные для образовательной организации предприятия и внебюджетные фонды, что может явиться эффективным решением проблемы собственности и существенно увеличить привлечение финансовых ресурсов в сферу профессионального образования.

## §

### Конкретная ситуация

#### Собственность, учредительство и бюджетное финансирование

В соответствии с постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991 года о разграничении государственной собственности Российской Федерации на федеральную, государственную собственность субъектов РФ и муниципальную, все учреждения начального профессионального образования были отнесены к федеральной собственности. Собственником федерального имущества было закреплено Правительство России, которое создало органы по его управлению – Министерство по управлению государственным имуществом и его территориальные органы в субъектах Федерации.

Спустя некоторое время (в 1994 году) Правительство России в соответствии со своим постановлением «О делегировании полномочий Правительства РФ по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности» передало *функции пользователя федеральной собственностью и учредителя образовательных учреждений НПО Министерству образования.*

Все попытки делегировать ряд управленческих функций, включая бюджетное софинансирование из центра в регионы, с принятием Гражданского кодекса оказались юридически не правомочными, т.к. Кодекс предусматривает, что «учредитель выполняет свои полномочия полностью и не может их делегировать кому-либо».

Выход из тупиковой ситуации попытались найти через введение института соучредительства образовательных учреждений. Принципиальная новизна подобного договора заключалась в попытке юридического закрепления двухзвенной схемы управления и создания правовой основы для софинансирования из бюджетов различных уровней. Но и эта попытка не увенчалась успехом. С одной стороны, регионы не были готовы взять на себя обязательства по бюджетному софинансированию без чёткого определения соответствующих источников бюджетных поступлений. С другой стороны, Гражданский кодекс РФ (п. 1 ст. 120) не позволяет учреждению иметь несколько учредителей, хотя Закон «Об образовании» (п. 1 ст. 11) допускает совместное учредительство образовательных учреждений.

Вопрос о собственности, учредительстве и бюджетном финансировании образовательных учреждений НПО был в конечном итоге решён в рамках общего соглашения между центром и всеми субъектами РФ о перераспределении источников бюджетных поступлений и их распределении. С 2005 года 2800 образовательных учреждений НПО и более 400 среднего профессионального образования переводятся на финансирование из региональных бюджетов, а региональные органы управления образованием становятся их собственниками.



### Вопросы для самопроверки

1. В чём Вы видите права и обязанности государства как собственника образовательных учреждений?
2. Какие аргументы Вы можете привести «за» и «против» смешанного государственно-частного учредительства образовательных организаций?
3. Является ли на Ваш взгляд оптимальным решение о передаче прав учредительства и обязанностей финансирования на региональный уровень для решения проблем, описанных в конкретной ситуации «Собственность, учредительство и бюджетное финансирование»? Обоснуйте свою точку зрения.

## 3.2 Бюджетное финансирование затрат

Мы выяснили, что в соответствии с новым хозяйственным законодательством **государство обязано финансировать учреждённые им образовательные организации**. Как учредитель оно несёт ответственность перед законом за финансовое положение образовательных учреждений.

В условиях ограниченных бюджетных ресурсов государственным органам, ответственным за сферы финансирования и образования, приходится переходить от перечисления средств на покрытие затрат по обучению к использованию корпоративных механизмов управления инвестициями и закупками.

Рассмотрим, однако, для начала традиционный подход, который в странах СНГ продолжает превалировать.

### 3.2.1 Традиционный подход к распределению бюджетных средств

Анализ показывает, что в странах СНГ действуют сходные принципы распределения бюджетных средств на образование. Величина выделяемых средств зависит от действующей сети учреждений, а регулируется объёмом доходов бюджета и приоритетами правительств по их расходованию. В подавляющем большинстве стран в переходный период значительно уменьшился объём бюджетных ассигнований на образование (в неизменных ценах). Сократились также расходы государства на образование, которые в настоящее время значительно уступают соответствующим показателям зарубежных индустриально развитых стран.

В законах об образовании сформулированы основные положения, касающиеся финансирования образовательных услуг. Однако в этой части законы об образовании в основном являются декларативными. Например, в соответствии со ст. 40 п. 2 Закона РФ «Об образовании», «государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10 процентов национального дохода, а также защищённость соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов». В реальности «защищёнными статьями» для образовательных учреждений ПО в большинстве случаев являлась лишь заработная плата с начислениями для работников, стипендия и (не всегда) питание обучавшихся, содержание учащихся-сирот.

Законом «Об образовании» предусматривается также, что финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе государственных и местных нормативов финансирования, определяемых в расчёте на одного обучающегося по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения.

Эти нормативы финансирования должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий, сооружений и учебного оборудования.

В Российской Федерации приём обучающихся в ОУ за счёт средств федерального бюджета осуществлялся в соответствии с контрольными цифрами приёма, утверждаемыми решением коллегии Минобразования России на основе предложений органов управления образованием субъектов РФ.

На базе контрольных цифр и в соответствии с действующими нормативами бюджетные ассигнования распределялись по конкретным статьям бюджетной сметы и направлялись из Москвы в субъекты Федерации. На уровне региона полученная из центра смета «расписывалась» по образовательным учреждениям (см. вставку).



### ***Мурманская область. Распределение федеральных бюджетных средств на начальное профессиональное образование***

Лицевые счета учебных заведений были открыты в органах федерального казначейства.

Министерство образования РФ ежегодно доводило до областного Комитета по образованию расходы федерального бюджета в разрезе бюджетных статей на все профессиональные училища области.

Комитет по образованию распределял постатейно общий бюджет по отдельным училищам.

Органы федерального казначейства выделяли финансовые средства в соответствии с утверждённым бюджетом и осуществляли контроль над целевым использованием финансовых средств.

Поскольку финансовые средства по отдельным статьям поступали нерегулярно и не в полном объёме, Комитет по образованию осуществлял корректировку поступлений и контроль над соблюдением расчётной дисциплины и бухгалтерского учёта в образовательных учреждениях.

### **3.2.2 Методика исчисления затрат**

*Методика исчисления затрат на образование* мало изменилась в последние десятилетия. Она базируется на единых социальных нормах наполняемости классов и групп, Единой тарифной сетке по оплате труда, базисном учебном плане, государственных образовательных стандартах и др. Основой формирования бюджетного финансирования являлось соотношение между расходами на заработную плату и остальными затратами по типам учреждений.

Затраты на образовательные услуги рассчитываются на одного обучаемого. Стоимостный объём получаемых бюджетных средств зависит в конечном итоге от заявленного количества контингента обучаемых с учётом типа образовательного учреждения.

Следует отметить, что подобная методология исчисления затрат в целях их бюджетного покрытия являлась по сути дела международной и доминировала в большинстве стран.

Мы сейчас отвлечёмся от общеизвестного факта, что в переходный период нормативный подсчёт затрат не был востребован из-за невозможности их бюджетного финансирования и высокой инфляции. Для нас важна философия подхода, при котором государство распределяет бюджетные средства на образование в соответствии с расходами производителей образовательных услуг.

В основе такого подхода лежит гарантия государства на бесплатность обязательного общего образования и получения первой профессии молодёжью. Нормативы в этом случае призваны установить оптимальные расходы бюджетных средств на осуществление учебного процесса и развитие образовательных услуг, гарантируемых государством. Упор делается на *обеспечение производства образовательных услуг*.

### 3.2.3 Достоинства и недостатки затратного финансирования

В развитых странах с социально ориентированной рыночной экономикой, где на образование расходуется значительная и стабильная часть национального дохода (в среднем около 6%), государство в состоянии взять на себя финансирование производства гарантированных им образовательных услуг. При этом оно может себе позволить «игнорировать» такие *негативные моменты, связанные с затратным методом бюджетного финансирования*, как:

- отсутствие стимула у производителей образовательных услуг для отказа от каких-либо расходов или их уменьшения;
- слабая связь результатов предоставления образовательных услуг с потребностями рынка труда;
- незаинтересованность производителей в обеспечении доступности образования и обучения для социально уязвимых групп населения и т.д.

При затратном подходе к бюджетному финансированию государство занимает по сути дела пассивную позицию, принимая стандартные ежегодные решения на основе достигнутого уровня расходов предыдущих лет. *Несомненным достоинством данной системы, с точки зрения управленцев отрасли профессионального образования сверху до низу, является её простота и предсказуемость.*



#### Вопросы для самопроверки

1. Опишите традиционную схему распределения бюджетных ресурсов в профессиональном образовании.
2. Назовите изменения, которые произошли в этой схеме в последние годы в Вашем регионе. Как эти изменения повлияли на финансирование производства образовательных услуг?
3. Какой принцип лежит в основе нормативного исчисления затрат при финансировании предложения (производства) образовательных услуг?
4. Назовите сильные и слабые стороны затратного метода распределения бюджетных средств в профессиональном образовании.

## 3.3 Целевое финансирование

Значительным шагом вперёд в обеспечении большей эффективности государственных ассигнований является переход от нормативов бюджетного финансирования процесса обучения к целевому финансированию:

- государственных образовательных программ;
- расходов на социальное обеспечение учащихся;



- содержания имущественного комплекса образовательных учреждений;
- развития системы профессионального образования.

*В основе исчисления затрат при новом подходе лежит годовая нормативная стоимость реализации аккредитованных образовательных программ в расчёте на одного обучаемого. Отличие от прежнего метода заключается в том, что за основу затрат берётся образовательная программа, а не весь процесс обучения. При этом методика расчёта расходов на осуществление программы, использующая нормативный подход, практически не отличается от прежней методики расчётов.*

Преимущество нового подхода заключается в том, что он закладывает основу для перехода к государственному заказу на подготовку профессиональных кадров. *От финансирования обезличенных затрат образовательных учреждений государство может переходить к инвестированию бюджетных ресурсов только в те образовательные программы, которые отвечают установленным приоритетам на общегосударственном, региональном и местном уровнях.*

Расходы на социальное обеспечение обучаемых финансируются на заявительно-адресной основе в виде социального трансферта и могут софинансироваться как по линии региональных органов образования, так и по линии региональных органов социального обеспечения.

Учредители (соучредители) финансируют затраты, связанные с исполнением функций собственника по содержанию имущественного комплекса образовательного учреждения.

Государственные ассигнования на расширение и развитие сферы профессионального образования являются отдельной бюджетной статьёй. При этом важно иметь законодательно закреплённый порядок государственного финансирования на эти цели с чётким распределением ролей между бюджетами разного уровня: центральным, региональными и местным.



### **Задание**

Прочтите конкретную ситуацию и дайте аргументированные ответы на следующие вопросы:

1. В чём Вы видите принципиальное отличие предложенного механизма бюджетного финансирования от традиционного подхода компенсации расходов образовательных учреждений из государственного бюджета?
2. Насколько обоснованным считаете Вы выбор фонда заработной платы и нормативного количества ставок на одного учащегося в качестве исходной базы для расчёта норматива подушевого финансирования образовательных программ?
3. Какие аргументы Вы можете привести в пользу финансирования расходов на социальное обеспечение по линии двух органов управления: образованием и социального обеспечения?
4. Считаете ли Вы правильным, что расходы на содержание имущественного комплекса образовательных учреждений НПО не должны включаться в структуру подушевой нормы финансирования образовательных программ?
5. Насколько осуществим предлагаемый механизм в условиях децентрализации учредительства и бюджетного финансирования ОУ на уровень регионов?

§

## Конкретная ситуация

### Нормативный метод бюджетного подушевого финансирования образовательных программ

План действий Минобразования России на 2002-2004 годы по реализации «Концепции модернизации российского образования до 2010 года» предусматривает переход на нормативное финансирование системы начального профессионального образования.

В условиях децентрализации управления НПО в качестве механизма защиты образовательных учреждений в вопросах финансового обеспечения на федеральном уровне предлагается использовать *федеральный норматив бюджетного финансирования (ФНБФ)*. Данный норматив *должен представлять собой нормативную стоимость реализации государственной образовательной программы в год по типам образовательных учреждений в расчёте на одного обучающегося*. Величина ФНБФ выступает в качестве минимальной стоимости, являющейся обязательной для исполнения бюджета на всех уровнях.

С учётом широкой дифференциации и подвижности цен на продовольственные и промышленные товары по различным регионам и из-за высокого уровня инфляции использование абсолютных денежных величин представляется неосуществимым.

Оптимальной мерой может служить установление нормативных соотношений между одним из показателей, подлежащих государственному регулированию, каковым является среднемесячная заработная плата, и суммой остальных текущих расходов по типам и видам образовательных учреждений.

При расчёте федерального норматива минимального бюджетного финансирования государственных образовательных стандартов начального профессионального образования используются следующие нормативные документы и расчётные данные.

1. Примерные образовательная программа и учебный план, утверждённые Министерством образования Российской Федерации. На основе учебного плана рассчитывается количество педагогических ставок и учебная нагрузка преподавателей и мастеров производственного обучения.
2. Типовое положение об учреждении начального профессионального образования, утверждаемое Постановлением Правительства Российской Федерации. В соответствии с Типовым положением 1994 года норма предельной наполняемости учебных групп составляет 25 обучающихся.
3. Нормативы штатной численности административного, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала учреждений начального профессионального образования, утверждаемые Министерством образования Российской Федерации.
4. Единая тарифная сетка, утверждаемая Правительством Российской Федерации.
5. Статистические данные для определения средневзвешенного разряда оплаты труда по группам персонала работников учреждений начального профессионального образования.

Исходной базой для расчёта норматива являются два основных показателя:

- общий фонд заработной платы на одну ставку по каждой группе персонала;
- нормативное количество ставок каждой группы персонала, приходящееся на одного учащегося.

Из бюджета на образование может финансироваться следующая структура социальных расходов: а) расходы на культурно-досуговое обслуживание и воспитательную работу; б) расходы на стипендии для обучающихся; в) расходы на питание; г) расходы на спецодежду и средства индивидуальной защиты; д) расходы на медицинское обслуживание, приобретение лекарств и лечение. Эти финансовые средства планируются и распределяются по нормативу территориальным органом управления образованием, а потом направляются на отдельный расчётный счёт УНПО.

Из бюджета на социальное обеспечение финансируются следующие расходы: а) расходы на стипендию и материальную помощь сиротам; б) компенсационные выплаты учащимся из многодетных семей; в) санаторно-курортное лечение и протезирование. Письменные заявления обучающихся и их родителей на виды социального обеспечения инспектируются совместно органами образования и органами социального обеспечения. Контроль над итоговым расходованием бюджетных средств на социальное обеспечение возлагается на органы Казначейства.

Учредители (соучредители) финансируют затраты, связанные с исполнением функций собственника, по содержанию имущественного комплекса УНПО (содержание и эксплуатация основных средств, коммунальные расходы, капитальный ремонт, приобретение оборудования, охрана территории и др.). Финансирование расходов диверсифицируется по бюджетам соучредителей. Бюджетные средства на эти цели поступают напрямую на соответствующий бюджетный расчётный счёт УНПО. Эти средства не включаются в структуру подушевого норматива бюджетного финансирования и планируются отдельно.

Другой подход предполагает разработку соучредителями целевого инвестиционного проекта с долевым софинансированием в целях повышения эффективности бюджетных инвестиций. Например, в Самарской области принята целевая инвестиционная программа «Развитие автономного теплоснабжения в образовательных учреждениях области». В Новосибирской области осуществляется целевая программа «Страхование имущественного комплекса образовательных учреждений», что повышает защищённость вложенных бюджетных финансовых средств в этот комплекс и снижает уровень риска в случае стихийного бедствия. В Воронежской области вводится и финансируется из регионального бюджета целевая программа «Локальная доочистка питьевой воды в учебных и лечебных учреждениях».

Норматив бюджетной обеспеченности определяется на объём государственного заказа на подготовку профессий НПО, но не менее сложившихся на практике 116 человек на 10,000 населения региона.

*Источник: предложения, подготовленные профессорами Глазуновым А.Т. и Никитиным М.В. Институт развития профессионального образования Минобрнауки РФ.*

### **3.4 Бюджетное финансирование, ориентированное на результат**

Традиционный подход, ориентированный на покрытие из бюджета всех расходов, связанных с допроизводственным профессиональным обучением молодёжи, стал пробуксовывать по мере возрастания дефицита государственных средств на финансирование социальной сферы и увеличения разрыва между требованиями рынка труда к качеству рабочей силы выпускников образовательных организаций и её реальным профессиональным уровнем.



В 90-х годах во многих развитых странах начал осуществляться постепенный переход от постатейного финансирования государством учебных заведений в соответствии с представленной ими сметой расходов к финансированию, направленному на стимулирование результатов их деятельности. Аналогичные тенденции намечаются и в странах СНГ.

### **3.4.1 Инвестирование вместо покрытия затрат**

Переход к бюджетному финансированию, ориентируемому на результат, проявляется прежде всего в переориентации распределения бюджетных средств с покрытия затрат по производству образовательных услуг на целевое инвестирование.

Поскольку образовательные учреждения принадлежат государству и имеют статус неприбыльных организаций, бюджетные инвестиции не имеют целью извлечение прибыли в денежном выражении. *Ежегодные бюджетные инвестиции рассчитаны на последующий положительный социально-экономический эффект от увеличения трудового потенциала молодёжи в результате обучения.* Благодаря бюджетным инвестициям производители образовательных услуг получают возможность произвести «добавленную стоимость», которая выражается в разнице между уровнем тех знаний, умений и навыков, которыми обладает обучаемый в начале и конце процесса обучения.

Довольно часто можно слышать, что с ростом хозяйственно-экономической самостоятельности образовательных учреждений государство из производителя образовательных услуг превращается в их покупателя. Такое утверждение противоречит экономической сущности взаимоотношений между государством и учреждённым им образовательным учреждением. Вам, коллега, как управленцу, непосредственно вовлечённому в деятельность отрасли, производящей данные услуги, необходимо чётко представлять роль и суть бюджетного финансирования в новых условиях.

Передача управленческих функций, непосредственно связанных с производством образовательных услуг, на уровень образовательных учреждений явилась реакцией отрасли на переход к рыночной экономике, возникновению рынков образовательных услуг и труда.

В этих условиях организационно-управленческая структура отрасли ПО преобразуется из линейно-функциональной в дивизиональную<sup>5</sup>.

**Дивизиональная организационная структура** базируется на автономных подразделениях (дивизионах), деятельность которых фокусируется на конкретном продукте или услуге, определённой территории, конкретной группе клиентов или на сочетании этих признаков.

В случае территориальной дивизиональной структуры аналогичные деловые операции осуществляются в различных географических (территориально-административных) регионах. В этих случаях все виды деятельности организации в этом регионе группируются и подчиняются региональному руководителю. Тем самым стимулируется участие локальных звеньев организации (находящихся в непосредственной близости от потребителей её продукции) в процессе принятия решений и достигается экономия средств за счёт локализации оперативной деятельности. При этом вопросы общей стратегии организации и контроль над результатами деятельности её локальных звеньев остаются за центром.

*При дивизиональной структуре образовательные учреждения становятся операционными дивизионами отрасли профессионального образования.* Операционные дивизионы (образовательные учреждения) сами организуют производственный процесс и имеют право привлекать внебюджетные ресурсы. Однако *государство, собственник этих операционных дивизионов, сохраняет над ними общий контроль и авансирует бюджетные средства на производство образовательных услуг.*

---

5 Подробно вопросы децентрализации управления и становления дивизиональной структуры в отрасли профессионального образования рассматриваются в Модуле IV «Совершенствование организационных структур».

Конечная продукция – трудовой потенциал выпускника – реализуется на рынке занятости и на рынке образовательных услуг более высокой квалификации.

Распределяя бюджетные средства, органы управления образованием не являются покупателями продукции, производимой образовательными учреждениями, но инвесторами, заинтересованными в эффективном использовании авансированных средств. Органы Казначейства выступают в роли контролёров, которые не вмешиваются в процесс управления финансами, но обеспечивают своевременное поступление бюджетных средств и осуществляют мониторинг их целевого использования.

### **3.4.2 Госзаказ как механизм инвестирования**

Переход к государственному заказу на основе своеобразных бизнес-планов образовательных учреждений и предложения о подушевом финансировании образовательных программ являются первыми шагами в направлении бюджетного финансирования, ориентирующего отрасль профессионального образования на достижение конкретных результатов.

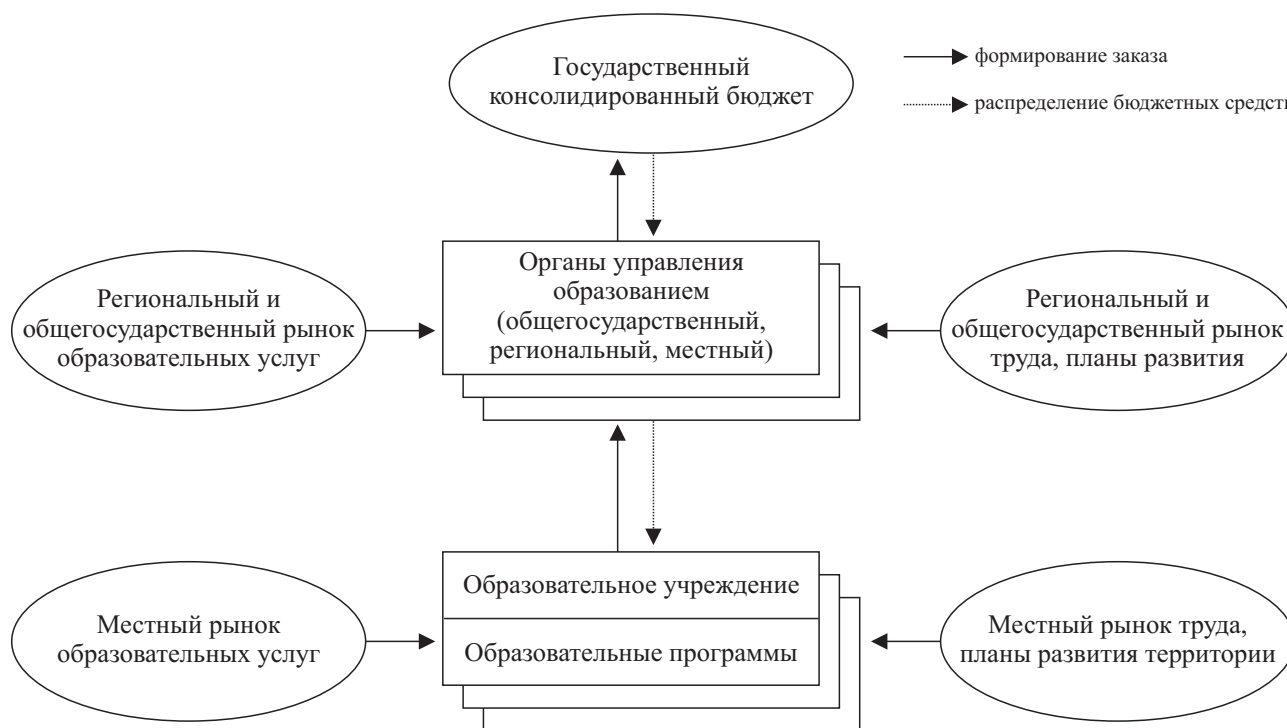
*Опора госзаказа на реальные потребности рынка образовательных услуг и рынка труда в квалифицированных работниках и инвестирование бюджетных средств в конкретные образовательные программы, направленные на удовлетворение этих потребностей, могут послужить фундаментом для поднятия общей эффективности производства образовательных услуг.*

На рис. 3.1 изображена схема формирования госзаказа и распределения бюджетных средств на основе образовательных программ. Формирование заказа начинается снизу путём изучения местного спроса на образовательные услуги со стороны потенциальных потребителей услуг данного образовательного учреждения и спроса на выпускников – со стороны работодателей. С учётом спроса на входе и выходе процесса обучения образовательное учреждение формирует начальный проект заказа (бизнес-план), состоящий из предлагаемого набора образовательных программ и количественно-качественной характеристики абитуриентов.

По мере продвижения по иерархической лестнице органов управления образованием проект государственного заказа уточняется с учётом соответствующих рынков образовательных услуг и труда, а также планов социально-экономического развития.

На том уровне(ях) государственной власти, который отвечает за бюджетное финансирование допроизводственного профессионального обучения молодёжи, принимается решение о подушевом финансировании образовательных программ, включённых в государственный заказ. Распределение бюджетных средств идёт сверху вниз.

**Рис. 3.1** *Схема формирования госзаказа и распределения бюджетных средств на основе образовательных программ*



Государство, таким образом, инвестирует бюджетные средства только в те образовательные программы и в то количество обучаемых, которое оно считает оптимальными.

### 3.4.3 *Обеспечение достижения стратегических целей через дополнительные выплаты*

Другими инструментами бюджетного финансирования, ориентированного на результат, являются различные *дополнительные выплаты*:

- за удержание контингента, сведение к минимуму отсева в ходе обучения;
- за количество и уровень квалификационных удостоверений, полученных выпускниками;
- за набор и удержание контингента из социально уязвимых групп населения и с пониженным образовательным уровнем;
- за трудоустройство выпускников.

Рассмотренные нами схемы финансирования по результатам – несомненный шаг вперед по сравнению с традиционным финансированием сметных расходов, связанных с процессом обучения.

Благодаря заложенному в этих схемах механизму поощрения за достижение обозначенных результатов, государство использует часть распределяемых бюджетных средств для осуществления таких важных стратегических целей профессионального образования, как:

- общедоступность,
- качество,
- эффективность.

### 3.4.4 Проблемы финансирования, ориентированного на результат

Однако прежде чем переходить к использованию данных схем, следует иметь в виду следующие проблемы, которые могут возникнуть.

- Достижение тех или иных результатов зачастую не полностью зависит от усилий сотрудников образовательных учреждений. Так, на показатели трудоустройства влияют изменения экономической конъюнктуры, а на отсев учащихся – низкие стипендии или транспортные расходы.
- Зависимость финансирования от улучшения или ухудшения обусловленных результатов вызывает нестабильность в получении бюджетных средств образовательными учреждениями.
- Упор в финансировании на получение более высоких результатов может повлиять на отбор более подготовленных абитуриентов в ущерб менее подготовленным и тем самым затруднить осуществление принципа общедоступности.
- Образовательные организации, осуществляющие менее сложные образовательные программы, могут иметь преимущества перед теми, кто реализует более сложные и более дорогие программы.
- Усложняется контроль со стороны органов управления образованием, т.к. представленная информация о достижении результатов может не соответствовать действительности в отсутствие независимой внешней оценки.



#### Вопросы для самопроверки

1. Как хозяйственно-экономическая автономность образовательных учреждений влияет на механизм бюджетного финансирования их деятельности?
2. Какое из двух утверждений Вы разделяете:
  - государство инвестирует бюджетные средства в производство образовательных услуг;
  - государство покупает образовательные услуги за счёт бюджетных средств?

Обоснуйте Вашу позицию.

3. В каком случае госзаказ может стать основой финансирования, ориентированного на результат?
4. Как дополнительные бюджетные выплаты могут влиять на достижение стратегических целей?
5. Какие меры могли бы Вы предложить для решения (смягчения) проблем, возникающих при финансировании, ориентированном на результат?

## 3.5 Финансирование на основе «добавленной стоимости»

В свете изложенного выше, пристального внимания и изучения заслуживают попытки бюджетного финансирования на основе «добавленной стоимости».

Отрасль профессионального образования в целом (а не только производители образовательных услуг) призвана обеспечивать приращение стоимости того «продукта», который она обрабатывает в процессе

предоставления образовательных услуг. В качестве такого продукта выступает трудовой потенциал обучаемого, уровень его профессиональной компетенции, знаний и жизненных навыков. Именно эту цель – приращение своего трудового потенциала – преследует абитуриент, переступая порог образовательного учреждения<sup>6</sup>.

Добавленный трудовой потенциал обучаемого (Дп), «добавленная стоимость» является разницей между трудовыми потенциалами выпускника (Тп') и абитуриента (Тп):

$$Дп = Тп' - Тп$$

*Бюджетное финансирование, направленное на увеличение «добавленной стоимости», является по сути дела высшей (а потому наиболее сложной) формой распределения государственных финансовых средств с целью поднятия эффективности производства образовательных услуг.*

Приводимая ниже конкретная ситуация является примером одной из первых попыток использования в государственном масштабе бюджетного финансирования на основе «добавленной стоимости».



### **Задание**

Прочтите конкретную ситуацию, выполните указанные задания и аргументировано ответьте на поставленные вопросы:

1. В чём Вы видите принципиальную разницу между методами распределения бюджетных ресурсов на нужды профессионального образования до 2000 года и в настоящее время?
2. Опишите механизмы бюджетного финансирования на основе «добавленной стоимости».
3. Какие трудности Вы видите в случае внедрения аналогичной системы бюджетного финансирования в Вашей стране (регионе)?



### **Конкретная ситуация**

#### **Голландия. Финансирование с учётом «добавленной стоимости»**

До 2000 года бюджетное финансирование образовательных организаций отрасли профессионального образования основывалось на традиционной компенсации расходов производителей образовательных услуг. Отправным пунктом в расчёте расходов было количество обучаемых в течение года. Стоимость услуг определялась на базе «усреднённой стоимости персонала», определяемой из фиксированной нормы персонала на определённое количество обучаемых.

В последние годы осуществляется переход на бюджетное финансирование, ориентированное как на стимулирование спроса на образовательные услуги, так и удовлетворение потребностей рынка труда в квалификации выпускников.

Целью новой системы является инвестиция бюджетных средств в прирост квалификации обучаемого, происходящий за время его обучения. При этом прирост измеряется путём сравнения квалификации учащегося в момент поступления в учебное заведение с типом и содержанием образовательной программы, освоенной им в ходе обучения, и уровнем квалификации, присвоенной ему при завершении обучения.

<sup>6</sup> Подробно вопросы «добавленной стоимости» и «добавленного трудового потенциала» обучаемого рассматриваются в учебном элементе № 1 Модуля I. Там же приводится методика практического измерения добавленного трудового потенциала обучаемого.

Образовательная организация, набирающая абитуриентов с низким уровнем образования и профессиональной подготовки, получит большие бюджетные ресурсы, направляемые на стимулирование спроса, чем организация, отобравшая абитуриентов с более высокой подготовкой.

Размер второй части бюджетных ассигнований зависит от количества дипломов, полученных выпускниками. Если обучающийся не завершил обучения или не получил диплома, бюджетное финансирование ограничивается частью, идущей на поощрение спроса на образовательные услуги.

Примерно 80% общей суммы бюджетных ассигнований предназначается на стимулирование спроса и 20% - на результат предоставления образовательных услуг.

## **3.6 Стимулирование рынка образовательных услуг**

С целью стимулирования рынка образовательных услуг, спроса на образовательные услуги со стороны молодёжи, организации ученичества и производственной практики на предприятиях, а также переобучения безработных правительства многих стран *распределяют часть бюджетных средств вне государственных учебных заведений.*

Нужно сразу оговориться, что эти средства намного уступают бюджетным ассигнованиям, поступающим непосредственно государственным образовательным организациям. Однако эти дополнительные бюджетные средства играют довольно важную роль в решении отдельных проблем, связанных с профессиональным образованием послешкольной молодёжи и взрослых.

Существуют различные схемы стимулирования рынка образовательных услуг через бюджетное финансирование с целью повышения конкуренции между производителями образовательных услуг (как государственными, так и частными).

### **3.6.1 Государственное финансирование услуг негосударственных образовательных организаций**

Во многих странах негосударственные учебные заведения могут претендовать на бюджетное финансирование своих образовательных программ, если эти программы и (или) сама образовательная организация получили государственную аккредитацию.

В практике государств с переходной экономикой бюджетное финансирование негосударственных образовательных организаций не получило пока широкого распространения из-за ограниченности государственных бюджетных средств. Однако частные учебные заведения всё же используют государственные средства при организации курсового обучения потерявших работу взрослых и не имеющей работы молодёжи.

### **3.6.2 Использование образовательных ваучеров**

Наиболее известным инструментом поощрения индивидуального спроса на образовательные программы являются ваучеры. *Ваучер в образовании* – это именное финансовое свидетельство, дающее право владельцу на покупку образовательных услуг. Это право может быть выражено в номинальной денежной стоимости или в количестве недель (дней) обучения. Обычно ваучер покрывает полностью или частично стоимость обучения. Государство обязуется выплатить образовательной организации стоимость обучения на основе нормативов государственного финансирования соответствующих образовательных программ.



Поскольку некоторые страны СНГ активно рассматривают вопрос о внедрении ваучеров в образовательную сферу (в России, например, им дали название «Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО)»), следует хотя бы вкратце остановиться на уроках, которые можно извлечь из опыта тех стран, где «ваучеризация» образования применялась на практике (например, в США и Великобритании).

*К основным положительным моментам можно отнести:*

- расширение возможностей у владельцев ваучеров в выборе образовательных организаций и образовательных программ;
- возникновение определённой конкуренции между образовательными организациями за привлечение на учёбу владельцев ваучеров;
- большее соответствие набора потребностям рынка образовательных услуг.

Однако *использование ваучеров вызвало и немалые трудности и нарекания.*

Во-первых, возможность выбора, которая лежит в основе ваучера, ограничивается такими факторами, как:

- отсутствие должной информации о самих ваучерах и предлагаемых образовательных услугах;
- ограничения на использование ваучеров молодёжью из менее обеспеченных групп населения, связанные с дополнительными транспортными расходами и необходимостью проживать вне семьи.

Во-вторых, переход на преимущественное использование ваучеров как средства финансирования образовательных услуг привносит нестабильность в деятельность образовательных учреждений и затрудняет планирование ими учебного процесса.

В-третьих, использование ваучеров требует значительных административных усилий и соответственно расходов со стороны тех государственных органов, которые ими занимаются.

В случае внедрения ваучеров (ГИФО) как средств распределения бюджетных ассигнований на образование в странах СНГ необходимо иметь в виду перечисленные выше трудности и найти пути их преодоления в соответствии с конкретными условиями каждой страны.

Поощрение индивидуального спроса на образовательные услуги помимо ваучеров может стимулироваться государством через *предоставление образовательных займов и кредитов*. Однако в профессиональном обучении молодёжи эта форма не получила распространения, поскольку основная масса желающих учиться претендует на бесплатное обучение первой профессии, гарантируемое государством в большинстве стран.

### ***3.6.3 Прямые трансферты средств учащимся и родителям***

Большее распространение имеют различные трансферты государственных средств учащимся и их родителям. Эти трансферты могут быть в виде стипендий, оплаты питания, субсидирования проживания в общежитии, оплаты транспортных расходов, предоставления форменной и спортивной одежды и др.

Тот факт, что большинство контингента образовательных учреждений профессионального образования в странах СНГ происходит из семей с доходами ниже или на уровне прожиточного минимума, предопределяет особую важность подобных трансфертов для учащихся и их родителей. Так, попытки отмены стипендий для обучаемых в ОУ начального и среднего профессионального образования в ряде стран СНГ повлекли за собой значительный отток обучаемых.

### 3.6.4 Компенсация расходов предприятий на производственную практику и ученичество

Во многих странах стоит проблема прохождения производственной практики учащимися. Особенно остро она ощущается в странах СНГ. Многие учебные мастерские пришли в упадок, а предприятия отказывают в организации производственной практики.

В странах Европейского Союза данная проблема решается путём *частичного погашения из государственного бюджета расходов предприятий по производственной практике*. В ряде тех же стран бюджетные средства направляются также на *организацию ученичества для молодёжи*, поступающей на работу, минуя обучение в стационарных учебных заведениях (см. вставку о договорном обучении в Финляндии).

Государство почти повсеместно берёт на себя *финансирование (пере)обучения безработных*. Курсовое обучение осуществляется в государственных и частных образовательных организациях по контрактам с государственными службами занятости.

#### i

#### **Финляндия. Договорное обучение**

В последние годы всё шире практикуется так называемое договорное обучение как одна из форм начального профессионального образования, финансируемая государством. Его главной особенностью является тот факт, что около 70-80% времени обучение идёт на производстве, в трудовом коллективе. Теория в основном преподаётся в профессиональном учебном заведении.

При договорном обучении подписывается соглашение между тремя участвующими сторонами: учеником, работодателем и муниципальным органом образования, который распределяет общегосударственные и муниципальные бюджетные средства, предназначенные на нужды образования. При этом предусматривается, что учащийся при подписании договора достиг 15 лет и завершил основное среднее образование или получил иное, соответствующее основному образованию. Обычно учащийся, желающий получить договорное профессиональное обучение, сам находит нужное предприятие, но в этом ему может помочь и бюро по трудоустройству.

Договорное обучение основывается на учебном плане, исходя из которого строится индивидуальная программа обучения. При её составлении учитываются как потребности производства, так и интересы учащегося. В программе определяются конечные квалификационные требования, теоретическая составляющая обучения, сроки учёбы, ответственные за обучение и прочие факторы, связанные с организацией учёбы. В программе обучения должна учитываться предыдущая подготовка и трудовой стаж учащегося. Программа обучения составляется совместно учащимся, работодателем и муниципальным органом образования и может являться приложением к договору об обучении. При договорном обучении теоретические знания учащегося оценивают преподаватели учебного заведения, а трудовые навыки оценивают инструктора трудового обучения на производстве. Муниципальный орган образования объединяет эти результаты при выдаче квалификационного удостоверения.





### **Вопросы для самопроверки**

1. Правильно ли в принципе предоставлять бюджетные средства негосударственным образовательным организациям? Обоснуйте свою точку зрения.
2. Выскажите своё мнение относительно возможности использования образовательных ваучеров (ГИФО) в профобразовании Вашей страны (региона).
3. В чём Вы видите роль прямых трансфертов учащимся и их родителям в качестве инструмента стимулирования рынка образовательных услуг?
4. Опишите рынок образовательных услуг, существующий в Вашем регионе.

## **3.7      *Комплексный механизм распределения бюджетных средств***

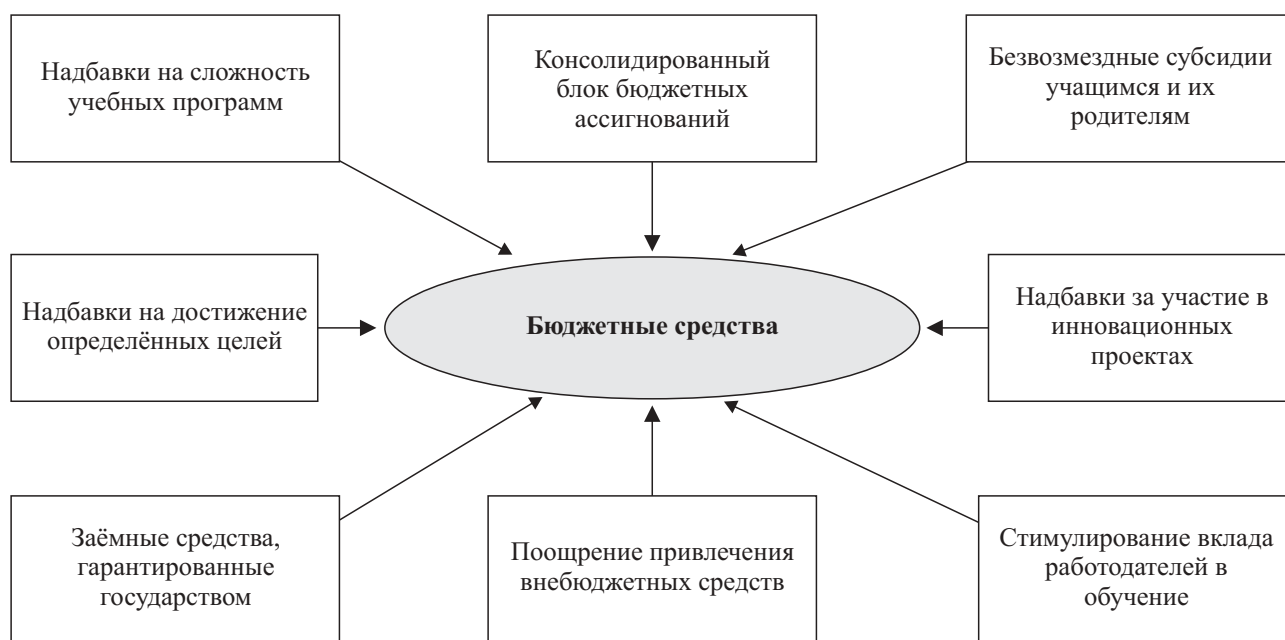
Ниже приведена конкретная ситуация «Голландия. Комплексный механизм распределения бюджетных средств на профессиональное образование». Пример Голландии наглядно демонстрирует возможность использования комплексного механизма распределения бюджетных средств.

Комплексный механизм включает все основные современные инструменты распределения бюджетных средств для эффективного производства образовательных услуг.

- Консолидированные (без разбивки по бюджетным статьям) ассигнования, базирующиеся на подушевом финансировании образовательных программ и стимулировании конечных результатов.
- Надбавки, предназначенные для достижения определённых целей (например, расширения контингента учащихся с низким уровнем образования или с ограничениями в здоровье).
- Надбавки на сложность учебных программ, связанные, в первую очередь, с необходимостью приобретения дорогостоящего оборудования.
- Надбавки за участие в инновационных проектах.
- Безвозмездные субсидии родителям и учащимся на оплату обучения и других расходов, связанных с обучением.
- Заёмные средства, гарантируемые государством.
- Поощрение привлечения внебюджетных средств.
- Стимулирование вклада работодателей в обучение через предоставление льготного налогообложения и частичной оплаты затрат на ученичество.

Комплексный механизм и государственные финансовые инструменты распределения бюджетных средств отражены на схеме (см. рис. 3.2).

**Рис. 3.2** Финансовые инструменты комплексного механизма распределения бюджетных средств на профессиональное образование



### Задание

Прочтите внимательно конкретную ситуацию и найдите в тексте описание *каждого* инструмента комплексного механизма распределения бюджетных средств, изображённого на схеме.



### Конкретная ситуация

#### Голландия. Комплексный механизм распределения бюджетных средств

Министерство образования, культуры и науки расходует ежегодно на образование свыше 15% общих бюджетных расходов и примерно 5% валового внутреннего продукта. На профессиональное образование расходуется примерно 13-14% от бюджетных ассигнований на образование.

Учебные заведения в расчёте на одного обучаемого получают от государства бюджетные средства на текущие расходы по образовательному процессу и на обеспечение обучаемых жильём. Бюджетные средства поступают в учебные заведения в виде консолидированного трансферта, разделённого на две части: 80% - по количеству контингента и 20% - по общему числу дипломов.

Базовая сумма бюджетного ассигнования дополняется различными надбавками, предназначенными для достижения определённых целей. Например, коэффициент за дополнительную работу с «трудными» учащимися (с низким уровнем общего образования, с ограничениями здоровья и т.п.). Дополнительные средства поступают и в случае участия образовательной организации в инновационном проекте (на время проекта). Существуют коэффициенты на сложность программы, связанные с обеспечением дорогостоящим оборудованием.

Обучаемые в возрасте от 16 лет и старше обязаны оплатить 20% подушевых расходов учебного заведения на преподавателей и учебные материалы.

Гарантия общедоступности обеспечивается за счёт государственных безвозмездных субсидий родителям и учащимся. В зависимости от дохода каждая семья, имеющая детей школьного возраста, получает ежегодно два пособия: на оплату обучения и оплату других расходов, связанных с обучением.

Учащийся дневной формы обучения в возрасте от 18 до 27 лет получает ежемесячное индивидуальное государственное пособие, размер которого зависит от конкретных обстоятельств (например, проживает ли учащийся с родителями или отдельно от них; какой вид медицинского страхования он имеет и др.). Пособие включает три составные части.

- Независимо от дохода родителей каждый учащийся получает ежемесячный базовый грант (то, что у нас называется стипендией) и годовой проездной билет на пользование публичным транспортом.
- В зависимости от дохода родителей и индивидуальных обстоятельств, о которых говорилось выше, учащийся получает дополнительное пособие.
- Учащийся может также взять заём, гарантированный государством, который он обязан возместить вместе с процентами в течение оговоренного времени после окончания обучения.

Перечисленные три составные части покрывают ежемесячный «бюджет обучаемого», который в 1999 году, например, был установлен на уровне 1150 гульденов. Из этой суммы 400 гульденов приходилось на базовый грант, 585 гульденов составляла максимальная сумма дополнительного гранта и 165 гульденов – максимальный размер заёмных средств.

Обязательным условием для получения государственных субсидий в счёт «бюджета обучаемого» является регулярное посещение занятий.

Учебные заведения имеют право на получение внебюджетных доходов за счёт контрактной деятельности. При этом данная деятельность должна находиться в русле их основных обязательств перед государством, а доля бюджетных средств в фонде заработной платы не должна быть менее 50%.

Внебюджетная деятельность состоит преимущественно в организации краткосрочных курсов, которые учебные заведения на основе определённых преysкурантов предлагают предприятиям, службам занятости и индивидуальным гражданам.

Через льготное налогообложение государство стимулирует работодателей с целью приёма на работу и организации ученичества для молодёжи, не охваченной формальным профессиональным образованием. За каждого принятого на работу при условии подписания контракта на ученичество работодатель освобождается ежегодно от налогообложения на сумму до 6 тыс. гульденов.

## **Резюме**

В отрасли профобразования многих стран остаётся доминирующим традиционный затратный подход к бюджетному финансированию. Несомненным преимуществом данного подхода с точки зрения управленцев сверху донизу является его простота и предсказуемость.

Негативные моменты, связанные с затратным подходом, проявляются как:

- отсутствие стимула у производителей образовательных услуг для отказа от каких-либо расходов или их уменьшения;
- слабая связь результатов предоставления образовательных услуг с потребностями рынка труда;
- пассивная роль государства, принимающего ежегодные стандартные решения на основе достигнутого уровня расходов предыдущих лет.

Значительным шагом вперёд в обеспечении большей эффективности государственных ассигнований является переход от нормативов бюджетного финансирования процесса обучения к целевому финансированию:

- государственных образовательных программ;
- расходов на социальное обеспечение учащихся;
- содержания имущественного комплекса образовательных учреждений;
- развития системы профессионального образования.

От компенсирования обезличенных затрат образовательного учреждения государство переходит к подшему инвестированию бюджетных ресурсов в те образовательные программы, которые отвечают установленным приоритетам на государственном, региональном и местном уровнях.

Расходы на социальное обеспечение учащихся финансируются на заявительно-адресной основе в виде социального трансферта и могут софинансироваться по линии региональных органов социального обеспечения.

Учредители (соучредители) финансируют затраты, связанные с исполнением функций собственника по содержанию имущественного комплекса учебных заведений.

Переход к «многоучредительству» на региональном уровне с привлечением профильных для образовательного учреждения предприятий и внебюджетных фондов может явиться эффективным решением проблемы собственности и существенно увеличить привлечение финансовых ресурсов в сферу профессионального образования.

Государственные ассигнования на расширение и развитие сферы профессионального образования являются отдельной бюджетной статьёй с чётким распределением ролей между бюджетами разного уровня и учредителями.

Другими инструментами бюджетного финансирования, ориентированного на результат, являются различные дополнительные выплаты, стимулирующие осуществление таких важных стратегических задач профобразования как:

- общедоступность,
- качество,
- эффективность.

Высшей, а потому наиболее сложной формой распределения государственных средств с целью повышения эффективности производства образовательных услуг является бюджетное финансирование, направленное на увеличение «добавленной стоимости» - прирост трудового потенциала обучаемых.

Для стимулирования рынка образовательных услуг правительства многих стран распределяют часть бюджетных средств вне государственных учебных заведений:

- негосударственным образовательным организациям;
- в виде именных финансовых свидетельств (ваучеров), дающих право владельцу на покупку образовательных услуг;
- как прямые трансферты учащимся и родителям;
- в качестве компенсации расходов предприятий на производственную практику и ученичество.

Комплексный механизм распределения бюджетных средств включает все основные современные инструменты для эффективного производства образовательных услуг. Использование такого механизма является пока привилегией немногих стран. Пример одной из таких стран (Голландии), рассмотренный в данном учебном элементе, свидетельствует, что при всей сложности управления комплексным механизмом он обеспечивает гибкость финансирования и высокую эффективность бюджетных вложений.



## Учебный элемент № 4. Оптимизация использования финансовых ресурсов

### *Учебные цели*

*Изучив данный учебный элемент, Вы будете*

*знать:*

- проблемы и возможности модернизации нормативной базы профобразования;
- особенности использования механизма государственного заказа в условиях рыночной экономики;
- показатели эффективного управления финансами;
- методы снижения затрат на производство образовательных услуг;
- новое распределение функций по управлению финансами между органами управления образованием.



## **Третья составляющая замкнутого цикла управления финансами**

До сих пор мы рассматривали осуществление двух взаимосвязанных функций управления финансами в отрасли профессионального образования: действия управленцев разного уровня по мобилизации и распределению финансовых ресурсов.

Не менее важной является третья функция – эффективное использование тех ресурсов, которые удалось мобилизовать из государственных и негосударственных источников, а затем распределить с целью стимулирования и удовлетворения спроса на образовательные услуги, предоставляемые отраслью ПО.

Третья составляющая замкнутого цикла управления финансами представляется особенно актуальной для менеджеров сферы образования стран с переходной экономикой, которым приходится действовать в условиях постоянного недофинансирования затрат со стороны главного заказчика образовательных услуг – государства.

В данном учебном элементе мы рассмотрим различные подходы, связанные с повышением эффективности использования тех ресурсов, которые удалось заполучить на производство образовательных услуг.

Объектом нашего внимания будут все уровни управления профессиональным образованием, поскольку экономическая эффективность использования финансовых средств при производстве образовательных услуг зависит от успешного решения проблем, возникающих на каждом из этих уровней.

При переходе к дивизиональной организационно-управленческой структуре, осуществляемой (не всегда осознанно) в отрасли профессионального образования в связи со становлением рыночной экономики, операционную основу отрасли составляют образовательные учреждения. Это, по сути дела, предприятия, производящие услуги по подготовке рабочих и специалистов начального и среднего уровня квалификации для всех отраслей промышленности и сферы услуг.

подавляющее большинство данных предприятий учреждено государством, от имени которого их деятельность направляется органами управления образованием. Именно эти органы призваны обеспечивать успешную работу операционных подразделений, включая нормативно-правовую базу использования финансовых ресурсов.

### **4.1 Модернизация законодательной базы финансирования образования**

Эффективное использование финансовых ресурсов требует, прежде всего, дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего образовательную деятельность.

#### **4.1.1 Устранение коллизии законов**

В области образовательного права *наиболее актуальной является проблема коллизии законов, регулирующих правоотношения в образовании.*

В предыдущем учебном элементе (раздел 3.1) были подробно рассмотрены вопросы, связанные с правом собственности и организационно-правовой формой учебных заведений.

Примером другой коллизии законов является право образовательного учреждения на распоряжение полученными им доходами.

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» образовательное учреждение обладает «правом собственности на доходы от его деятельности и приобретённые на эти доходы объекты собственности».

По нормам Гражданского кодекса как учреждённое государством «учреждение» ОУ обладает правом «самостоятельного распоряжения» доходами и приобретённым на них имуществом; т.е. оно не может продать или передать другому лицу это имущество.

Наконец, согласно Бюджетному кодексу образовательное учреждение имеет статус «бюджетного учреждения», и его внебюджетная деятельность является источником дохода бюджета. Расходование средств должно осуществляться только по смете, а контрольные функции по расходованию этих средств исполняет Казначейство.

На практике коллизия законов относительно статуса и хозяйственных прав образовательных учреждений приводит к тому, что директорам ОУ приходится регулярно отстаивать правильность предпринятых ими действий в арбитражных судах, где решения далеко не всегда принимаются в пользу производителей образовательных услуг.

Нередки также ситуации, когда законодательные и подзаконные акты, принятые на уровне регионов и местных властей относительно деятельности образовательных организаций, противоречат Закону «Об образовании».

Анализ показывает, что законы об образовании, принятые в большинстве стран СНГ, представляют более благоприятные хозяйственно-экономические права образовательным учреждениям, нежели нормативно-правовые акты «экономического блока» (Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы). *Разработка Образовательного кодекса*, призванного привести весь массив нормативно-правовых актов, входящих в состав «образовательного» законодательства, позволит повысить статус законодательства об образовании. Наличие Образовательного кодекса может послужить основой для внесения соответствующих законодательных изменений в Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы.

#### **4.1.2 Разработка нормативов, ориентированных на результат**

Принцип финансирования сферы образования до распада СССР заключался в предоставлении бюджетных средств на основе смет, составленных с учётом действовавших денежных норм по видам затрат, способствовал устойчивости функционирования учреждений, но не стимулировал экономное, эффективное расходование ресурсов.

В определённой мере данный принцип продолжает сохраняться в большинстве стран СНГ и до сегодняшнего дня с той лишь разницей, что финансирование осуществляется в урезанном виде, по «защищённым статьям». Так же, как и в недалёком прошлом, инициатива по повышению эффективности использования бюджетных средств может быть наказана. Например, деятельность региональных органов образования по «упорядочению» сети образовательных учреждений во многом тормозится из-за опасения, что слияние (закрытие) части образовательных учреждений приведёт к немедленному сокращению бюджетных ассигнований.

*Будущее за разработкой и практическим осуществлением нормативного финансирования, ориентированного на результат.* Первым шагом в этом направлении является начавшийся в некоторых странах СНГ процесс разработки нормативов подушевого финансирования образовательных программ начального профессионального образования (см. раздел 3.3).

Речь идёт об использовании бюджетных средств на основе нормативов, в которых отражена стоимость обучения одного учащегося в течение календарного года в зависимости от профиля подготовки и нормативной численности учебной группы, от которой зависит фонд заработной платы сотрудников.

Переход на норматив подушевого финансирования образовательных программ является несомненным шагом вперёд по сравнению с традиционным механизмом компенсации текущих и капитальных затрат учебного процесса.

Подобный шаг, однако, далеко не достаточен для обеспечения эффективности использования бюджетных средств. Если успешно закончившие обучение выпускники не востребованы на рынке труда или при предоставлении финансируемых государством услуг нарушается основополагающий принцип обеспечения общедоступности получения первой квалификации молодёжью, то правомерно утверждать, что эффективность использования бюджетных средств данным образовательным учреждением является весьма низкой.

*Для решения проблемы повышения эффективности использования государственных средств в профессиональном образовании норматив подушевого финансирования должен сопровождаться различными дополнительными показателями, связанными с достижением конкретных количественных и качественных показателей. Характерен в этом отношении национальный норматив финансирования образовательных программ, используемый в Великобритании (см. вставку).*

Нормативное бюджетное финансирование в Великобритании создаёт основу для эффективного использования государственных инвестиций в профессиональное образование. При этом используются такие фискальные инструменты, как:

- подушевое финансирование, базирующееся на усреднённых затратах по осуществлению учебных программ с надбавками за дополнительные расходы на сложные (дорогостоящие) программы;
- дополнительное финансирование затрат, связанных с обеспечением доступности обучения для учащихся с особыми нуждами и отклонениями в здоровье;
- дополнительное финансирование на обеспечение качества обучения – получение выпускниками профессиональной компетенции, соответствующей квалификационным требованиям.

Попытки инновационного подхода к разработке нормативов финансирования предпринимаются и в странах СНГ. Заслуживает внимания кластерный подход, описываемый в конкретной ситуации «Разработка нормативов на основе кластеров».

## i

### **Великобритания. Государственный норматив бюджетного финансирования образовательных программ**

Норматив основывается на подушевом финансировании годового обучения по полной учебной программе и состоит из двух составных частей:

1. базовая формула;
2. дополнительная формула.

**«Базовая формула»** включает:

- *базовую стоимость* – нормативные затраты на осуществление «усреднённой» программы;
- *дополнительную стоимость* – надбавку на дополнительные расходы для высокозатратных программ;
- *обеспечение равного доступа* – надбавку за обучение контингента с особыми нуждами (например, с низким уровнем общего образования);

- *получение профессиональной квалификации* – надбавка на каждого выпускника, получившего квалификационное удостоверение;
- *территориальный коэффициент* – надбавка на дополнительные затраты, связанные с местонахождением учебного заведения.

«**Дополнительная формула**» - надбавки за обучение учащихся с различными формами ограничения здоровья.



### Задание

Прочтите внимательно конкретную ситуацию и представьте аргументированные ответы на следующие вопросы.

1. В чём Вы видите преимущества кластерного подхода к государственному финансированию образовательных услуг по сравнению с традиционными установками?
2. За счет чего кластерный подход обеспечивает более высокую эффективность использования финансовых средств?
3. В чём Вы видите трудности практического осуществления кластерного подхода? Как их можно преодолеть?



### Конкретная ситуация

#### Разработка нормативов на основе кластеров

Российские учёные Глазунов А.Т. и Никитин М.В. из Института развития профессионального образования провели эксперимент по ранжированию 288 профессий НПО на три базовых кластера.

Под *кластером* понимается способ группировки профессий (специальностей) по общим признакам затрат на обучение. Определённое количество профессий со сходными затратами составляет *кластерную группу*. Для этой группы устанавливается свой *кластерный норматив* – показатель минимально достаточных фактических финансовых затрат для реализации обучения по профессиям (специальностям) данной кластерной группы.

По мнению учёных, кластерный подход позволяет обеспечить решение следующих задач:

- сведение большого количества профессий в три кластерные группы по критериям объёма затрат на обучение;
- упрощение планирования затрат и бюджетных средств на их покрытие;
- прозрачность стоимостных параметров обучения.

На основе кластеров в зависимости от спроса рынка труда на работников определённых профессий может формироваться проект государственного заказа образовательными учреждениями и органами управления образованием.

Профессии перечня НПО можно классифицировать на *три базовых кластера*:

1. *Высокозатратные* (например, подготовка станочников широкого профиля, мастеров сельскохозяйственного производства, наладчиков полиграфического оборудования и т.д.); на этот кластер приходится около 15% в перечне профессий НПО. В 1999 году

затраты на обучение таким профессиям измерялись 700 долл. в год на одного обучаемого.

2. *Среднезатратные* (например, швея-закройщица, мастер столярного и мебельного производства, монтажник технологического оборудования и др.). Таких профессий в перечне НПО насчитывалось свыше 40%. Они располагались в стоимостном коридоре от 400 до 700 долл. в год на одного обучаемого.
3. *Малозатратные* (например, страховой, рекламный или торговый агент, вышивальщица, фотограф и др.). Таких профессий в перечне было примерно столько же, сколько среднезатратных, а затраты на обучение измерялись 400 долл. на одного обучающегося.

Кластерный подход, по мнению разработчиков, позволяет обосновать и установить минимальные стоимостные параметры обеспечения качества обучения по каждой из кластерных групп. Он устанавливает нижнюю планку взаимосвязи стоимости обучения с качеством знаний. Ниже этой планки наступает разрушение качества обучения, базирующегося на госстандарте по профессии.

### **4.1.3 *Распределение ответственности за финансирование капитальных затрат***

Переход к подушевому нормативному финансированию на основе образовательных программ призван поднять эффективность и рентабельность использования финансовых ресурсов в процессе обучения. *Однако подушевое финансирование не снимает проблемы финансирования капитальных затрат и дальнейшего развития образовательного учреждения.*

В среде администраторов органов управления образованием высказывается иногда мнение, что подобные расходы можно покрывать за счёт внебюджетных доходов. Однако опыт стран, где получение доходов от внебюджетной деятельности поставлено на регулярную основу, свидетельствует, что такие ожидания беспочвенны. Удельный вес внебюджетных доходов не превышает 20-30% от общей суммы доходов и не может являться серьёзным источником для дорогостоящих капитальных затрат.

*Без государственных инвестиций в поддержание и развитие материальной базы отрасль профессионального образования обречена на стагнацию, и никакие самые современные подушевые нормативы финансирования здесь не помогут.*

*Выход – в чётком законодательном определении государственного источника финансирования капитальных затрат и обеспечении этого источника соответствующей базой бюджетных поступлений.* Если ответственность за финансирование делегируется на региональный (местный) уровень, то она должна сопровождаться ясным и законодательно подкреплённым указанием, откуда будут браться средства для этих целей. Там, где такая система работает (Франция, Финляндия), проблемы капитальных затрат решаются успешно. Там, где финансирование перекладывается на более низкий уровень иерархии государственной власти без соответствующего обеспечения, возникают серьёзные проблемы. Об этом свидетельствует, в частности, пример США (см. вставку).

i

### **США. Проблема финансирования капитальных затрат учебных заведений**

В соответствии с Конституцией вопросы образования являются прерогативой штатов, которые, в свою очередь, возложили ответственность за финансирование капитальных затрат образовательных учреждений (кроме высшего образования) на местные органы власти. Нормативное регулирование использования, ремонта и нового строительства учебных зданий осуществляется федеральным Правительством и властями штатов. При этом нормотворчество не сопровождается ресурсами для его осуществления.

Местные органы власти вынуждены полагаться исключительно на возможности доходной части своих бюджетов для поддержания и развития материальной базы учебных заведений. Между тем бюджетные возможности отдельных территорий различны, что создаёт очевидное неравенство в обеспечении учебных заведений капитальными ресурсами с вытекающими из этого последствиями для эффективности результатов образования и обучения.

*Источник: Материалы L.M.Frazier. Deteriorating School Facilities and Student Learning. University of Oregon, 2002.*

Затянувшееся недофинансирование профессионального образования в странах СНГ привело к износу его материальной базы. В такой ситуации установление чёткой и подкреплённой материальными ресурсами ответственности за финансирование капитальных затрат на определённом уровне государственной власти остро необходимо, но недостаточно.

Нужна *государственная программа восстановления материальной базы* профессионального образования. В этом смысле представляет интерес программа действий, предложенная для восстановления материально-технической базы российского начального профессионального образования (см. изложенную ниже конкретную ситуацию «РФ. Восстановление материально-технической базы НПО»).

В сфере производства средств обучения и учебного оборудования актуальной является *задача формирования механизма государственного регулирования учебной промышленности и рынка средств обучения*, учебного оборудования и соответствующих услуг.

Подобное регулирование может выражаться в формировании государственных заказов для предприятий различных форм собственности, их государственной поддержке путём снижения налогообложения.

Ожидание действий на общегосударственном уровне не может служить оправданием пассивности. Как показывает практика, положительные результаты может принести повседневная работа управленцев отрасли профессионального образования по мобилизации ресурсов из таких источников, как:

- местные предприятия, где работают выпускники образовательных учреждений;
- общественные фонды, занимающиеся делами молодёжи;
- собственная производственная деятельность.

Нередко приносит положительные результаты и лоббирование решений территориальных законодательных и исполнительных органов в поддержку учебно-материальной базы образовательных учреждений (см. вставку).



**i**

**Губернатор Мурманской области**

**Распоряжение**

**О распределении ассигнований на поддержку учебно-материальной базы учреждений начального профессионального образования**

Во исполнение постановления Губернатора Мурманской области «О реализации Закона Мурманской области «Об областном бюджете» и в целях рационального использования ассигнований, выделенных на поддержку учебно-материальной базы учреждений начального профессионального образования Мурманской области.

1. Утвердить распределение ассигнований, предусмотренных областным бюджетом на поддержку учебно-материальной базы учреждений начального профессионального образования Мурманской области, согласно Приложению.
2. Департаменту финансов Мурманской области осуществлять выделение финансовых средств Комитету по образованию Администрации Мурманской области в соответствии с поквартальной разбивкой бюджета и пропорциональным распределением, согласно Приложению.
3. Комитету по образованию Администрации Мурманской области открыть текущие бюджетные счета в ГРКЦ г. Мурманска для учреждений начального профессионального образования, получающих средства из областного бюджета на поддержку учебно-материальной базы.
4. Администрации учреждений начального профессионального образования представлять отчётность в Комитет по образованию Администрации Мурманской области о произведённых расходах в установленные сроки.
5. Контроль над исполнением Распоряжения возложить на заместителя Губернатора Мурманской области.



**Задание**

Предлагаемая Вашему вниманию конкретная ситуация основана на докладной записке, подготовленной Минобразования РФ в 2003 году к заседанию Совета Министров. Прочтите внимательно описание состояния учебно-материальной базы НПО и предложения по её восстановлению. Ответьте аргументировано на следующие вопросы:

1. Какие обстоятельства требуют безотлагательного решения вопроса о восстановлении материально-технической базы НПО?
2. Почему именно бюджетные средства должны быть основным источником финансирования?
3. Насколько обоснованным представляется Вам упор, сделанный на создание и оснащение ресурсных центров?
4. Какие сложности, по Вашему мнению, могут возникнуть при осуществлении предложений, выдвинутых Министерством образования?



§

**Конкретная ситуация**

**РФ. Восстановление материально-технической базы НПО**

Практически 10 лет (до 2001 года) образовательные учреждения начального профессионального образования не получали бюджетных средств на приобретение оборудования для учебно-производственных мастерских. Расчётный моральный и физический износ учебного оборудования в них составил от 85 до 100%.

Стоимость основных фондов образовательных учреждений начального профессионального образования, финансировавшихся до 2005 года из федерального бюджета, оценивалась примерно в 31 млрд. руб.

Основные источники обновления учебного оборудования (2002 год):

- *Бюджетные средства* (268,6 млн. рублей в пересчёте на одно учреждение – 100-110 тыс. рублей);
- *Доходы от внебюджетной деятельности* (примерно 1,5 млрд. рублей или 13% от бюджетных средств; из них – расходы на приобретение оборудования – 24,0 млн. рублей, или 1,6% от внебюджетных доходов, что в пересчёте на одно учреждение – 10,0 тыс. рублей);
- *Средства, полученные от реализации международных проектов* (ориентировочно 2,2 млн. рублей, т.е. на одно учреждение – 1,0 тыс. рублей);
- *Средства Федеральной программы развития образования* (освоено 64,0 млн. рублей).

Таким образом, в 2002 году в совокупности на развитие материально-технической базы профессиональных училищ и лицеев расходы составили около 360 млн. рублей, или в пересчёте на одно учреждение – примерно 155 тыс. рублей.

Прирост оснащённости образовательных учреждений НПО в 2002 году в целом составил 1,2% к общей стоимости основных фондов.

При этом если в расчётах учесть учреждения, финансируемые из бюджетов субъектов Российской Федерации, то прирост был ниже, поскольку указанные учреждения в основном финансируются по «защищённым статьям», т.е. только заработная плата с начислениями для работников, стипендия и (не всегда) питание обучающихся.

Состояние бюджетного финансирования и объёмы ожидаемых в ближайшие годы бюджетных инвестиционных вложений в НПО не позволяют существенно улучшить материально-техническую базу всех образовательных учреждений.

Для решения проблемы предлагается следующий подход.

*I. Создание на базе ряда образовательных учреждений ресурсных центров, учебно-материальная база которых будет использоваться несколькими образовательными учреждениями, осуществляющими подготовку кадров по родственным профессиям.*

Оптимальное количество центров, по экспертной оценке, должно составлять 40% от общего количества действующих образовательных учреждений, что составляет 1400 ОУ.

При таком подходе системе начального профессионального образования в целом на приобретение оборудования потребуется 6,3 млрд. рублей. В этом случае прирост оснащённости составит 100% для ресурсных центров и 13,6% для системы в целом.

Предлагается в период 2004-05 годов довести прирост оснащённости ресурсных центров до 10%, предусмотрев выделение средств на их оснащение в сумме не менее 620 млн. рублей в год.

В 2002 году средства Федеральной программы развития образования направлялись на создание ресурсных центров на базе образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля, а в 2003 году планировалось произвести дооснащение оборудованием профессиональных училищ и лицеев, осуществляющих подготовку рабочих по профессиям металлообрабатывающей промышленности.

Более эффективному решению задачи создания ресурсных центров способствовало бы принятие специальной Государственной программы «Развитие материально-технического оснащения образовательных учреждений начального профессионального образования». Реализация предлагаемой программы возможна за счёт средств федерального бюджета, выделяемых Минобразованию России, и на условиях обязательного софинансирования за счёт средств бюджетов Российской Федерации.

- II. Для расширения возможностей приобретения оборудования образовательными учреждениями за счёт внебюджетных средств необходимо решить вопрос об *освобождении ОУ от налогов на учебно-производственную деятельность.*
- III. Для мотивации участия работодателей в начальном профессиональном образовании, в том числе и обеспечения профессиональных училищ и лицеев оборудованием, сырьём, материалами, следует предусмотреть *эффективные государственные меры, стимулирующие такое участие работодателей.*



### **Вопросы для самопроверки**

1. Какие меры могут быть предложены для устранения коллизии законов, регулирующих деятельность образовательных учреждений?
2. В чём Вы видите отличие «новых» нормативов подушевого финансирования от «старых»?
3. Предложите вариант распределения ответственности за финансирование капитальных затрат, который бы подходил для конкретных условий региона, в котором Вы трудитесь.

## **4.2 Управление современным механизмом госзаказа**

*Госзаказ был, есть и будет основой для бюджетного финансирования профессионального образования.* В зависимости от политических и законодательных решений на государственном уровне могут меняться источники бюджетных поступлений, идущие на финансирование образования, или уровни государственной власти, на которых происходит распределение консолидированных бюджетных средств на цели образования. Однако в основе распределения и использования этих средств находится госзаказ.

В разных странах он может иметь различное наименование, но **суть госзаказа** будет сводиться к одному и тому же: **выделение бюджетных средств под обязательства получателей этих средств обучать профессии определённое количество учащихся в соответствии с установленными нормами и стандартами.**

Многие аспекты, связанные с госзаказами, рассмотрены в предыдущих разделах (см. разделы 2.5; 3.4.2). Здесь мы сделаем необходимые обобщения и сконцентрируемся на современных подходах, ведущих к совершенствованию процесса формирования и исполнения госзаказа.

#### **4.2.1 Составление оперативного плана под госзаказ**

До недавнего времени процесс формирования запросов на бюджетное финансирование имел в значительной степени ритуальный характер. Опираясь на данные предыдущего периода, на всех уровнях, начиная с образовательного учреждения и до министерства образования, составлялся проект госзаказа. В основе его находился количественный показатель годового контингента обучаемых, а все потенциальные расходы на базе нормативов расписывались по бюджетным статьям с большей или меньшей степенью обобщённости.

Переход к рыночной экономике и сокращение абсолютных и относительных размеров бюджетных ассигнований на образование со всей остротой поставили вопрос о более эффективном использовании выделяемых средств.

Проблема ограниченных бюджетных средств на цели образования возникла в 90-х годах прошлого века не только в государствах с переходной экономикой, но и в тех странах, где рыночная экономика утвердилась многие десятилетия назад. И там Правительство стало использовать более чёткие критерии в формировании заказов на бюджетное финансирование.

Из ежегодного рутинного занятия составление заявки на бюджетное финансирование стало всё больше приобретать черты оперативного плана действий. В новом проекте госзаказа пришлось обосновывать количественные и профессиональные параметры предоставления образовательных услуг соответствием требованиям государственной и региональной стратегии занятости и территориальным запросам рынка труда. Причём, как это видно из конкретной ситуации «Формирование государственного заказа на профессиональное обучение» (см. учебный элемент № 2), от претендентов на госзаказ стали требовать активного вовлечения работодателей и других заинтересованных сторон.

Претенденты на бюджетное финансирование вынуждены также регулярно проходить процедуру государственной аттестации и аккредитации, призванной гарантировать качество предоставляемых ими образовательных услуг.

#### **4.2.2 Формирование государственных портфелей заказов**

*Из общегосударственного консолидированного бюджета могут финансироваться программы:*

- по специальностям для стратегически важных отраслей экономики (например, оборонный комплекс, энергетика, добывающие отрасли, транспорт и связь, робототехника);
- по редким специальностям, по которым обучение в каждом регионе вряд ли целесообразно;
- по важным специальностям, обучение которым находится в кризисном состоянии или признано государственным приоритетом (в таком кризисном состоянии находится, например, в странах СНГ подготовка сельскохозяйственных кадров – механизаторов, растениеводов и др.).

На федеральном уровне может также осуществляться финансирование таких важных компонентов отрасли профессионального образования, как:

- разработка государственной политики и стратегии;
- разработка профессиональных и образовательных (квалификационных) стандартов;
- организация научно-методической поддержки;

■ повышение квалификации административных и преподавательских кадров.

Из *региональных бюджетов* могут финансироваться программы по специальностям, необходимым для развития территориальной экономики.

Там, где к финансированию профессионального образования привлекаются *местные (муниципальные) бюджеты*, наиболее целесообразно использовать их для покрытия расходов по подготовке специалистов для сферы обслуживания (продавцов, парикмахеров и т.п.), а также работников жилищно-коммунального хозяйства.

### 4.2.3 Договорное оформление госзаказа

Государство, в свою очередь, выделяя бюджетные средства на госзаказ, всё чаще подходит к ним как к инвестированию в развитие человеческого капитала.

Из бизнес-планов<sup>7</sup>, предложенных производителями образовательных услуг, отбираются образовательные программы, которые являются оптимальными с позиций государственной власти, выделяющей бюджетные средства.

Количественные параметры инвестируемых средств зависят от финансовых возможностей и приоритетов и определяются на основе объективных нормативов подушевого финансирования образовательных программ. Причём всё чаще выделяемые бюджетные средства подразделяются на две основные части:

1. инвестиции в процесс обучения;
2. ассигнования на стимулирование достижения заранее определённых целей (например, общедоступности и/или трудоустройства).

*При инвестиционном финансировании совершается переход от внешнего распределения выделяемых средств по статьям бюджетной классификации к принципу блоковой безвозмездной ссуды. Объём ссуды зависит от количества обучаемых по образовательным программам, в которые государство инвестирует бюджетные средства.*

Выделяемые бюджетные средства поступают на расчётный счёт образовательного учреждения в чётко оговоренные сроки (например, раз в квартал) в виде общей суммы без сметы расходов.

Наконец, *обязательной характеристикой госзаказа становится подписание договора (контракта)* между органом, через который инвестируются бюджетные средства, и производителем образовательных услуг. В договоре оформляются взаимные обязательства сторон и методы контроля над его исполнением.

### 4.2.4 Порядок использования бюджетных средств

В настоящее время преобладает практика, когда предоставляемые образовательному учреждению бюджетные средства уже расписаны по статьям бюджетной классификации. Зачастую директору не разрешают даже поощрить сотрудников из сэкономленных средств по фонду заработной платы.

В тех странах, где осуществлён переход на договорные отношения при инвестировании бюджетных средств, *производители образовательных услуг самостоятельно распоряжаются финансами*. При этом они руководствуются общим законодательством, регулирующим деятельность неприбыльных компаний с ограниченной ответственностью.

---

7 В контексте современного подхода к госзаказу автор использует термины «оперативный план» и «бизнес-план» как синонимы.

Распределение государственной ссуды по статьям бюджетной классификации осуществляет руководитель организации, а утверждает смету Управляющий совет данной организации. Руководителю в рамках законодательства предоставляются широкие права по найму и увольнению сотрудников, оплате их труда, распределению текущих и капитальных затрат.

Руководитель, однако, не может в одностороннем порядке изменить условия договора по госзаказу, где чётко обозначены количественные и качественные параметры предоставляемых образовательных услуг.

#### 4.2.5 Контроль над исполнением госзаказа

В традиционной системе использования бюджетных средств в образовании преобладает жёсткая система внешнего контроля. Контролирующие государственные органы (территориальный отдел Казначейства или финансовый отдел органа управления образованием) пристально наблюдают за тем, чтобы расходование средств точно совпадало с предписанием свыше.

*Новый подход заключается в контроле исполнения обязательств, взятых на себя производителем образовательных услуг и зафиксированных в договоре-контракте. В то же время необходимы гарантии, что со стороны обеих задействованных сторон отсутствует предвзятость и злоупотребления при распределении финансовых ресурсов, их использовании и контроле. Для этих целей могут быть задействованы организационные и административные инструменты, призванные обеспечить (увеличить) прозрачность финансовых действий со стороны государственных органов и образовательных учреждений.*

Для решения данной проблемы профессором Никитиным М.В. предлагаются следующие средства:

- публичность отчётности администрации образовательного учреждения;
- равенство условий предоставления ресурсов (конкурсы, тендеры, торги);
- нормативы финансирования заказа на подготовку специалистов;
- документационное обеспечение привлечённых финансовых ресурсов (смета, договор, прейскурант, калькуляция, ордер и т.п.);
- уменьшение потока наличных средств за счёт перехода к современным банковским технологиям (кредитные карточки и т.п.);
- соблюдение прав собственника финансовых средств: кто инвестирует, тот и контролирует.

Различия в традиционном и новом подходе к формированию госзаказа и его осуществлению в отрасли профессионального образования отражены в обобщённом виде в таблице 4.1.

**Таблица 4.1 Традиционный и новый подходы к формированию и осуществлению госзаказа**

Элементы процесса	Традиционный подход	Новый подход
Финансирование заказа	Обобщённый количественный показатель контингента и смета расходов	Дифференцированный показатель контингента по образовательным программам и их стоимости
Распределение бюджетных средств	По смете с разбивкой на бюджетные статьи	Под утверждённые показатели на объём бюджетного инвестирования в образовательные программы

Элементы процесса	Традиционный подход	Новый подход
Использование бюджетных средств производителями образовательных услуг	По бюджетным статьям в соответствии со сметой	Самостоятельное распоряжение выделенными средствами на основе договора-контракта
Контроль над исполнением госзаказа	Жёсткий внешний постатейный контроль над расходованием бюджетных средств	На основе обязательств, зафиксированных в договоре, и обеспечения прозрачности движения финансовых средств



### Задание

Вашему вниманию предлагается конкретная ситуация «Великобритания. Процесс формирования и исполнения госзаказа на профессиональное образование». Именно в этой стране Европейского Союза наиболее полно и последовательно осуществляется новый подход к формированию и осуществлению госзаказа, описанный выше.

Проанализируйте прочитанное и ответьте на следующие вопросы.

1. Чем отличается процесс, описанный в конкретной ситуации, от формирования и исполнения госзаказа в Вашей стране (регионе)?
2. Какие препятствия могут возникнуть при внедрении схемы бюджетного финансирования, подобной британской, в Вашей стране (регионе), и как их можно преодолеть?
3. В чём Вы видите преимущества нового подхода к формированию и исполнению госзаказа по сравнению с традиционным подходом с точки зрения эффективности и рентабельности использования бюджетных средств в профессиональном образовании?



### Конкретная ситуация

#### **Великобритания. Процесс формирования и исполнения госзаказа на профессиональное образование**

*Процесс ежегодного формирования госзаказа (объёма и направления государственных бюджетных ассигнований на профессиональное образование) начинается с составления оперативного плана колледжами по стандартной форме.*

План содержит предложения, имеющие количественные параметры предлагаемых образовательных услуг. Эти предложения включают количество учащихся по каждой учебной программе, предполагаемый процент успешно закончивших обучение и их разбивку по квалификационным уровням, наличие учащихся из социально уязвимых групп населения и с ограничениями здоровья и другие требуемые данные.

*Предложения обсуждаются с региональным представительством Совета по обучению трудовым навыкам (Learning Skills Council – LSC), полуправительственной организацией, через которую осуществляется финансирование профессионального образования в Великобритании.*

*На основе представленных оперативных планов региональные представительства Совета формируют обобщённые предложения производителей образовательных услуг своей*



*территории.* При этом они учитывают предварительные данные о предоставлении государственных средств на два последующие года, которые сопровождали государственный заказ на текущий бюджетный год.

При формировании государственного заказа региональные представительства должны обеспечивать определённый баланс в удовлетворении потребностей учащихся и работодателей, с одной стороны, и различных производителей образовательных услуг, с другой. Заказы отделений должны поощрять создание гибкой системы предложения образовательных услуг, учитывающей новые тенденции в организации и осуществлении непрерывного («пожизненного») обучения. В их задачу входит также поощрение сотрудничества между производителями образовательных услуг и поддержание разнообразных форм и видов предложения этих услуг.

Кроме того, при формировании и распределении ресурсов региональные отделения Совета должны учитывать стратегические интересы в подготовке кадров, если даже в какой-то момент они не совпадают с текущими запросами местного рынка труда.

*Окончательные параметры предложений по государственному заказу формируются штаб-квартирой Совета по обучению трудовым навыкам и направляются в Министерство образования.*

*Министерство образования, в свою очередь, представляет сводные предложения по государственному заказу в их стоимостном выражении Министерству финансов. После утверждения бюджета государственный грант на инвестирование в образовательные услуги направляется в Министерство образования.*

*В ноябре в штаб-квартиру Совета по обучению трудовым навыкам отправляется «инструктивное письмо» министра, в котором указывается размер гранта на будущий финансовый год, начинающийся в следующем апреле. В письме содержатся предварительные данные о предоставлении грантов на два последующих года и устанавливаются текущие задачи.*

В письме имеются также указания на государственные приоритеты в политике, касающейся профессионального обучения. Например, Совету указывается на необходимость оказания поддержки наиболее социально уязвимым группам населения, предлагается разработать национальную стратегию развития рабочей силы совместно с другими заинтересованными организациями, предписывается исполнение государственных финансовых обязательств по осуществлению специальных программ и т.д.

Что касается распределения направляемых через Совет бюджетных средств, то и здесь в ежегодном письме министра содержатся довольно чёткие указания. Например:

- указываются отдельно суммы, направляемые на обучение молодёжи и взрослых, и называется соответствующее число обучаемых;
- предписывается, какое количество средств должно быть выделено на основе «общегосударственной формулы»;
- оговаривается, какие суммы должны быть направлены на исполнение специальных государственных программ;
- предлагаются в качестве ориентиров расценки на платные образовательные услуги для частных лиц и работодателей;
- определяются ассигнования на административные расходы самого Совета и его филиалов.



Подавляющая часть бюджетных средств распределяется производителем образовательных услуг через местные отделения Совета. Но при этом делается всё возможное для сбалансирования общегосударственных, региональных и местных интересов.

Отделения получают свою долю государственной субсидии с учётом представленных ими ранее предложений. *Ассигнования при этом разделены на блоки для различных возрастных групп и видов обучения.* Выделяются ассигнования на «развитие» в размере 10-15% от общей суммы. В рамках этих общих указаний *отделения самостоятельно распределяют ресурсы на договорно-контрактной основе профессиональным колледжам и другим производителям образовательных услуг,* ориентируясь на представленные ими в начале бюджетного цикла бизнес-планы и национальный норматив финансирования образовательных программ.

*Контроль над исполнением государственного заказа осуществляется на основе обязательств, зафиксированных в контрактных соглашениях.* Местные отделения Совета по обучению трудовым навыкам не вмешиваются в процесс использования бюджетных средств колледжами, но могут внести коррективы в предоставление очередного бюджетного трансферта (средства предоставляются ежемесячно), если не выполняется какое-либо условие контракта (например, отсев обучаемых превышает зафиксированные в контракте показатели).

**Таблица 4.2 Плановый цикл бюджетного финансирования госзаказа в Великобритании**

Месяц	Действия по формированию и исполнению госзаказа
Сентябрь	Начало нового цикла переговоров на местном уровне между региональными Советами по обучению трудовым навыкам и производителями образовательных услуг на основе операционного плана последних и предварительных данных о бюджетных ассигнованиях на последующие 2 года, содержащихся в текущем госзаказе.
Октябрь	Формулировка обобщённых предложений региональными отделениями Совета и штаб-квартирой, представление предложений по госзаказу в Министерство образования на следующий финансовый год, начинающийся в апреле.
Ноябрь	Ежегодное «инструктивное письмо» министра образования Совету по обучению трудовым навыкам с указанием размера субсидии и содержания госзаказа.
Декабрь	Распределение бюджетных ассигнований между местными отделениями Совета.
Февраль	Предварительное распределение субсидий производителям образовательных услуг на основе представленных ими в сентябре оперативных планов.
Март	Окончательное распределение субсидий на основе контрактных соглашений.
Август	Первое ежемесячное поступление бюджетных средств на предстоящий учебный год, начинающийся в сентябре.

## 4.3 *Повышение отдачи от вложенных средств*

Операционную основу отрасли профессионального образования составляют образовательные учреждения. Они по сути дела являются предприятиями, производящими услуги по подготовке рабочих и специалистов начального и среднего уровней квалификации для всех отраслей промышленности и сферы услуг.

Именно на уровень образовательных учреждений отправляется подавляющая часть бюджетных инвестиций. *От того, насколько эффективно и экономно используются бюджетные средства в операционном звене, зависит в конечном итоге общая отдача от государственных вложений в профессиональное образование.*

Напомним, что эффективность использования финансовых средств отраслью профессионального образования подразделяется на внешнюю (последствия вне сферы профессионального образования, возникающие в результате её услуг) и внутреннюю (увеличение экономической отдачи от вложенных средств).

Для повышения внешней и внутренней эффективности используются два основных механизма: управленческий, базирующийся на наличии эффективной структуры и инструментов управления финансами; и экономический, который опирается на снижение себестоимости производства образовательных услуг.

Мы рассмотрели в предыдущих разделах проблемы повышения эффективности использования государственных финансовых ресурсов, которые должны решаться в общегосударственном масштабе. Теперь сосредоточимся на вопросах повышения отдачи от вложенных средств на уровне образовательных учреждений.

### 4.3.1 *Внешняя эффективность использования финансовых средств образовательным учреждением*<sup>8</sup>

*На уровне образовательного учреждения внешняя эффективность использования финансовых ресурсов определяется теми последствиями, которые возникают в результате оплаченных и оказанных образовательных услуг.*

Вопросы внешней эффективности связаны преимущественно с обязательствами образовательного учреждения перед главным платёжеспособным клиентом – государством, инвестирующим бюджетные средства в процесс обучения. Поэтому *основные критерии и показатели внешней эффективности использования финансовых средств связаны с обязательствами, взятыми образовательным учреждением перед государством, относительно набора и сохранности контингента учащихся, квалификационного уровня выпускников, обеспечения равного доступа к образованию, удельного веса трудоустройства выпускников, качества произведённых услуг и др.*

*В последние годы появились обязательства перед новыми покупателями образовательных услуг – индивидуальными гражданами, самостоятельно оплачивающими обучение; работодателями, оплачивающими обучение своих работников; службами занятости, оплачивающими обучение безработных. Наконец, возникли экономические отношения с покупателями производственной продукции.*

Менеджерам образовательных учреждений приходится теперь значительную часть своего рабочего времени заниматься вопросами обеспечения эффективности услуг и производства для «внебюджетных» клиентов и потребителей.

<sup>8</sup> Общие определения и критерии эффективности использования финансовых средств на уровне отрасли профессионального образования даны в разделе 1.4.

Управленческая деятельность по повышению внешней эффективности работы образовательного учреждения выходит далеко за рамки функции управления финансами и касается улучшения общего менеджмента. Однако будем помнить, что сбор информации по критериям и показателям внешней эффективности необходим для понимания общего состояния дел, а исправление возникших проблем тесно связано с внутренней эффективностью использования финансовых средств.

### 4.3.2 Базовый показатель внутренней эффективности

Наиболее обобщённым показателем внутренней эффективности деятельности отдельного образовательного учреждения и отрасли профессионального образования в целом является приращение трудового потенциала обучаемых, «добавленная стоимость» в процессе предоставления образовательных услуг.

Напомним, что добавленный трудовой потенциал обучаемых (ДТп)<sup>9</sup> измеряется разницей между трудовыми потенциалами закончившего обучение (Тп') и абитуриента (Тп):

$$\text{ДТп} = \text{Тп}' - \text{Тп}$$

*Соотношение совокупного прироста трудового потенциала обучаемых в масштабах отдельной учебной программы, образовательного учреждения или отрасли профессионального образования в целом к произведённым инвестициям (затратам) в обучение может служить базовым показателем внутренней эффективности использования финансовых ресурсов для производства образовательных услуг.*

В абстрактном виде это соотношение может быть выражено формулой

$$\text{Эф} = \frac{\Sigma \text{ДТп}}{\text{Затраты}}$$

$\Sigma \text{ДТп}$  – совокупный прирост трудового потенциала обучаемых.

В то же время  $\Sigma \text{Дп} = \text{НДп}$ , где  $\text{Н}$  – количество обученных.

Следовательно, формула внутренней (внутриотраслевой) экономической эффективности оказания образовательных услуг принимает следующий вид:

$$\text{Эф} = \frac{\text{НДТп}}{\text{Затраты}}, \text{ где}$$

$\text{Н}$  – количество обученных.

Внутренняя эффективность прямо пропорциональна приросту совокупного трудового потенциала обучаемых и обратно пропорциональна затратам.

*Эффективность использования финансовых ресурсов возрастает, если при тех же или меньших затратах увеличивается совокупный трудовой потенциал обучаемых.*

В приведённой выше формуле отражается философия внутриотраслевой экономической эффективности производства образовательных услуг отраслью профессионального образования.

---

9 Подробно вопросы «добавленного трудового потенциала» обучаемого рассматриваются в учебном элементе № 1 Модуля I. Там же приводится методика практического измерения добавленного трудового потенциала обучаемого.

### 4.3.3 Механизмы повышения экономической эффективности

Из приведённой выше формулы следует, что внутриотраслевая (экономическая) эффективность производства образовательных услуг находится в обратной зависимости от затрат. Чем ниже затраты при тех же результатах, тем выше экономическая эффективность, тем больше отдача от вложенных средств.

Как же снизить показатели знаменателя в приведённой выше формуле? Мы уже знаем, что для повышения эффективности использования финансовых средств используются два основных механизма: управленческий и экономический.

*Внутренняя эффективность использования финансовых ресурсов образовательным учреждением определяется совершенством механизмов управления финансами внутри учебного заведения и рациональным использованием средств для обеспечения количественных и качественных показателей оплаченных образовательных услуг.*

Критериями эффективного управления финансами внутри образовательного учреждения могут быть:

- гибкое использование финансовых средств для достижения predetermined результатов и развития;
- контроль Управленческого совета образовательного учреждения за эффективностью расходования финансовых средств;
- активная деятельность по привлечению и зарабатыванию внебюджетных средств, использование для этих целей маркетинговой службы;
- бухгалтерский учёт и отчётность в соответствии с требованиями законодательства;
- прозрачность потоков финансовых средств;
- сведение к минимуму движения наличных средств.

В предыдущих разделах учебного модуля мы рассматривали многие аспекты эффективного управления финансами на различных уровнях организационно-управленческой структуры отрасли профессионального образования, включая её операционное звено – образовательные учреждения.

Теперь остановимся более подробно на экономическом механизме обеспечения рационального использования финансовых средств.

### 4.3.4 Показатели и измерители себестоимости производства образовательных услуг

В целях оперативного планирования и контроля издержек в профессиональном образовании во многих европейских странах используется *показатель себестоимости: затраты/студенто-час*.

При этом в затратах учитываются прямые и косвенные текущие расходы, а также оценочная стоимость годовых расходов на здания и оборудование.

Оценка стоимости учебной программы в расчёте на одного обучаемого является важным показателем, который делает возможным сравнение эффективности затрат. Однако следует иметь в виду, что при этом делается оценка себестоимости, а не качества обучения.

Экономическая себестоимость прямо пропорциональна расходам на студенто-час, что можно выразить следующей формулой:

$$C = \frac{\text{Затраты}}{\Sigma \text{ ст.час}}$$

C – себестоимость

$\Sigma$  ст.час – суммарное количество студенто-часов

Эта формула может быть применена для анализа экономической себестоимости учебной программы, оказания образовательных услуг в отдельном образовательном учреждении и может использоваться для определения себестоимости образовательных услуг в масштабах города или региона. Её количественным выражением являются средние затраты на один студенто-час за определённый отчётный период. Скажем, каждый студенто-час в данном образовательном учреждении в 2002/03 учебном году обошёлся в 30 рублей, а в другом - в 40 рублей. Можно сделать вывод, что при сходности учебных программ и качества учебного процесса экономическая эффективность деятельности первого учреждения была выше, чем второго из-за более низкой себестоимости услуг.

Возвратимся к базовому показателю внутренней эффективности:

$$\text{Эф} = \frac{\text{НДТп}}{\text{Затраты}}$$

и сравним его с показателем экономической себестоимости образовательных услуг:

$$C = \frac{\text{Затраты}}{\Sigma \text{ ст.час}}$$

Вывод напрашивается сам собой: чем ниже себестоимость образовательных услуг, чем меньше общие затраты на суммарное количество студенто-часов при тех же результатах, тем выше внутриэкономическая эффективность деятельности образовательного учреждения, тем выше отдача от вложенных в процесс обучения средств.

### 4.3.5 Инструменты снижения себестоимости

Повышение эффективности использования финансовых ресурсов (снижение затрат) может быть достигнуто за счёт:

- повышения производительности труда сотрудников;
- лучшего использования материальных ресурсов.

*Показателем производительности труда сотрудников может служить соотношение годового числа обучаемых на одного сотрудника (преподавателя) или число студенто-часов на одного преподавателя.*

*Повышение показателей производительности труда персонала может быть достигнуто за счёт:*

- большей наполняемости учебных групп;
- увеличения количества учащихся на одного преподавателя;
- лучшего использования рабочего времени учителей и обслуживающего персонала;
- удлинения академического часа;

- стимулирования труда, приводящего к сокращению расходов и росту результатов;
- замены более «дорогого» труда менее «дорогим» (например, «омоложение» персонала);
- внедрение гибких условий труда (например, переход на временные и краткосрочные контракты).

Повышение производительности труда в образовательных учреждениях стран СНГ упирается в низкий уровень заработной платы. Преподаватели в городских образовательных учреждениях вынуждены искать пути дополнительного заработка вне стен своего учебного заведения. Преподаватели в сельской местности должны заниматься подсобным хозяйством.

Уровень заработной платы сотрудников должен быть таким, чтобы можно было использовать обычные инструменты управления. Оплата труда в образовательном учреждении должна быть настолько привлекательной, чтобы у руководителей ОУ появилась возможность выбирать преподавателей, заменять тех из них, которые не компетентны, и использовать активно перечисленные выше механизмы повышения производительности труда.

Опыт наиболее успешных образовательных учреждений свидетельствует, что можно добиться серьёзного снижения издержек за счёт *лучшего использования зданий, оборудования и материалов*. В этой связи заслуживают внимания следующие подходы:

- гибкое расписание;
- работа в две смены;
- использование зданий круглый год, включая время каникул;
- более интенсивное использование оборудования;
- внедрение оптимальной системы учёта использования площадей и оборудования;
- установление чёткого порядка профилактики и ремонта;
- повторное использование материалов;
- организация производства товаров и внебюджетных услуг;
- сведение к разумному минимуму заказа и использования дорогого оборудования при планировании учебного процесса;
- вовлечение предприятий в льготное предоставление возможностей для производственной практики;
- лизинг учебно-производственного оборудования;
- приобретение сырья для учебно-производственных целей в кредит;
- установление партнёрских отношений с другими образовательными учреждениями и заинтересованными организациями и др.

*Государство как главный покупатель образовательных услуг имеет полное право требовать от менеджеров всех уровней управления сферы профессионального образования снижения себестоимости предоставления этих услуг.* Однако повышение экономической эффективности не может быть самоцелью. Снижение затрат, вызванное сокращением бюджетного финансирования, должно сопровождаться сокращением контингента учащихся и/или учебных часов. Если же исполнительная власть настаивает на сохранности количественных параметров сферы образовательных услуг и при этом резко сокращает бюджетное финансирование, то неизбежно страдает качество этих услуг. Наглядный пример – ситуация в сфере профессионального образования стран СНГ после распада СССР.



Для менеджеров любого уровня сферы профессионального образования целью должно быть повышение экономической эффективности производственной деятельности того коллектива, которым он управляет, при сохранении или повышении качества производимых услуг.

?

### Вопросы для самопроверки

1. Объясните значение базового показателя внешней эффективности использования финансовых ресурсов в профессиональном обучении.
2. Объясните взаимосвязь между тремя элементами формулы внешней экономической эффективности

$$\text{Эф} = \frac{\text{НДТп}}{\text{Затраты}}$$

3. Перечислите критерии эффективности управления финансами на уровне образовательного учреждения.
4. Назовите инструменты снижения себестоимости затрат на процесс обучения.

## 4.4 Новое распределение функций по управлению финансами

Современная модель финансирования вызывает *перераспределение функций между органами управления образованием различных уровней* по вопросам, связанным с управлением финансовыми ресурсами.

На *общегосударственном уровне* осуществляются следующие полномочия.

- Разработка финансовой политики, обеспечивающей общедоступность качественного профессионального образования.
- Анализ тенденций социально-экономического развития страны, рынков труда и образовательных услуг с целью определения общегосударственного заказа на образовательные программы по специальностям стратегических отраслей промышленности.
- Обеспечение доли государственного бюджета, направляемой для:
  - инвестирования в подготовку квалифицированных рабочих и специалистов для стратегических отраслей;
  - исполнения обязанностей учредителя по финансированию капитальных затрат и развития образовательных учреждений, принадлежащих государству;
  - осуществления общегосударственных программ поддержки и развития профессионального образования;
  - осуществления научно-методической поддержки отрасли ПО на общегосударственном уровне.
- Разработка и утверждение общегосударственных нормативов.
- Разработка законодательства и налоговых льгот, стимулирующих развитие профессионального образования.



На *территориальном уровне* осуществляются такие полномочия, как:

- Определение территориальной политики финансирования образовательных услуг.
- Разработка предложений относительно установления региональных (местных) налогов и сборов, используемых на цели образования.
- Формирование территориальных бюджетов в части расходов на профессиональное образование на базе территориальных заказов, а также исполнения учредительских обязанностей по финансированию капитальных затрат и развития образовательных учреждений.
- Разработка территориального законодательства и нормативов для многоканального финансирования.
- Контроль над эффективностью использования финансовых средств на основе достижения поставленных задач и обеспечения прозрачности финансовой деятельности.

## **Резюме**

Эффективное использование финансовых ресурсов тормозится несовершенством законодательства, регулирующего образовательную деятельность, особенно коллизией законов относительно права образовательного учреждения на распоряжение полученными доходами.

Вводимый в действие норматив подушевого финансирования образовательных программ должен сопровождаться другими целевыми нормативами и дополнительными нормативными показателями, направленными на достижение конкретных результатов.

Необходимо чёткое законодательное определение государственного источника финансирования капитальных затрат и обеспечение этого источника соответствующей базой бюджетных поступлений.

Госзаказ был, есть и будет основой для бюджетного финансирования профессионального образования.

Составление проекта госзаказа на бюджетное финансирование из ежегодного рутинного занятия всё больше приобретает черты оперативного плана действий, в котором обосновываются количественные и качественные параметры предоставления образовательных услуг с активным вовлечением в этот процесс работодателей и других заинтересованных сторон.

С переходом на нормативное финансирование образовательных программ создаётся основа для распределения бюджетных средств в виде инвестиций в государственные портфели заказов разного уровня (общегосударственного, регионального, местного).

Обязательной характеристикой госзаказа становится подписание договора (контракта) между органом, через который инвестируются бюджетные средства, и производителем образовательных услуг. В договоре оформляются взаимные обязательства сторон и методы контроля над его исполнением.

Производители образовательных услуг самостоятельно распоряжаются финансами, поступающими в виде инвестиционного блока госзаказа. При этом они руководствуются общим законодательством, регулирующим деятельность неприбыльных компаний с ограниченной ответственностью.

Традиционный жёсткий внешний контроль над расходованием бюджетных средств учебными заведениями сменяется контролем над исполнением обязательств, зафиксированных в договоре, и обеспечением прозрачности движения финансовых средств.

От того, насколько эффективно и экономно используются бюджетные средства в операционном звене, зависит в конечном итоге общая отдача от государственных вложений в профессиональное образование.

Соотношение совокупного прироста трудового потенциала обучаемых («добавленная стоимость») в масштабах отдельной учебной программы, образовательного учреждения или отрасли профессионального образования в целом к произведённым инвестициям (затратам) в обучение может служить базовым показателем внутренней эффективности использования финансовых ресурсов для производства образовательных услуг.

Эффективность использования финансовых ресурсов возрастает, если при тех же или меньших затратах увеличивается совокупный трудовой потенциал обучаемых.

Внутренняя и внешняя эффективность использования финансовых ресурсов образовательным учреждением определяется совершенством механизмов управления финансами внутри учебного заведения и рациональным использованием средств.

Критерием экономической эффективности, рационального использования средств является достижение результата при минимально возможных затратах, обеспечивающих заданное количество и качество оплаченных и произведённых услуг.

Повышение экономической эффективности использования финансовых ресурсов (снижение затрат) может быть достигнуто за счёт:

- повышения производительности труда сотрудников;
- лучшего использования материальных ресурсов.

Современная модель финансирования вызывает перераспределение функций между органами управления образованием различных уровней по вопросам, связанным с управлением финансовыми ресурсами. Оптимальное перераспределение функций между общегосударственным и территориальными органами управления образованием представлено в конце учебного элемента.

## Список использованной литературы

1. *Бочаров В.В.*, Корпоративные финансы, СПб., 2001.
2. *Гневко В.А.*, Государственное и муниципальное управление. Менеджмент территорий и отраслей, СПб., 2001.
3. *Оголева Л. Н.*, Инновационный менеджмент, М., 2003.
4. *Попова М.И.*, Экономические методы управления системой регионального образования, СПб., 1998.
5. *Рой О.М.*, Система государственного и муниципального управления, СПб., 2003.
6. *Смирнов И.П.*, Человек – образование – профессия – личность, М., 2002.
7. *Atkinson D.*, The financing of vocational education and training in the United Kingdom, Cedefop, 2002.
8. *Gasskov V.*, Alternative schemes of financing training, ILO, 1994.
9. *Gray L., Fletcher M., King M.*, Reducing the cost of technical and vocational education, London, 1998.
10. *Hough J.R.*, Educational cost-benefit analysis, London, 1999.
11. *Michelet V.*, The financing of vocational education and training in France, Cedefop, 2002.
12. *Romijn C.*, The financing of vocational education and training in The Netherlands, Cedefop, 2002.
13. Human resources development and training, International Labour Conference, Report IV, Geneva, 2004.



## Executive summary

‘Effective Management of Financial Resources’ is the fifth and final module of the training-consulting manual ‘Management in Vocational Education and Training’. The previous modules are ‘VET as an Object of Management’, ‘Planning in VET’, ‘Quality Management’ and ‘Perfecting Organizational Structures’.

The experience of the European Training Foundation (ETF) in rendering assistance to the New Independent States has shown that VET reforms in these countries have been hampered due to the lack of skills required by VET administrators in the management of the VET system in a market economy setting.

At the ETF Advisory Forum of representatives from the New Independent States and Mongolia in 2001, the idea of writing a manual for senior administrators and decision-makers was fully endorsed. The training manual, which consists of five modules, provides approaches, advice and concrete tools to deal with major issues in VET management, reflecting the recent tendencies in EU Member States and the real experience of the New Independent States during the last decade.

The development of the manual has been supervised by the ETF programme manager Timo Kuusela and supported by the National Observatories in a number of New Independent States. The modules have been developed by Prof. Nikolai Petrov, an international expert in VET management and former Head of VET Management Division at the International Labour Organization. External experts and professionals working in the field of VET management reviewed the modules. The draft modules were also discussed with government officials and experts from Belarus, Kazakhstan, the Russian Federation, Ukraine and Uzbekistan. The National Observatories in the New Independent States are to become promoters and facilitators of the manual in their respective countries.

The present module is made up of four learning elements.

### ***Learning element 1: From formal budgeting to financial management***

Transition to a market economy compelled VET administrators in the New Independent States to pay serious attention to the financial aspects of providing educational services. In previous decades financial and material resources were supplied to them almost automatically from year to year. Strictly following the expenditure of the budget was the major preoccupation of VET administrators.

The situation has dramatically changed since then. Managers of the central education body are supposed now to be actively involved in the mobilisation of budget resources at the national level for the needs of vocational education and training.

Managers of the territorial educational bodies are searching for additional resources from local budgets and stimulating development of territorial educational markets.

Directors of training institutions, which became autonomous entities, are doing their best to mobilise budgetary and extra-budgetary resources, and paying attention to the efficient use of mobilised resources.

*A distinctive feature of financial management in VET is the non-coincidence of consumers and clients (buyers) of its services.* Post-school youth from low-income families – the major consumers of VET services – are not

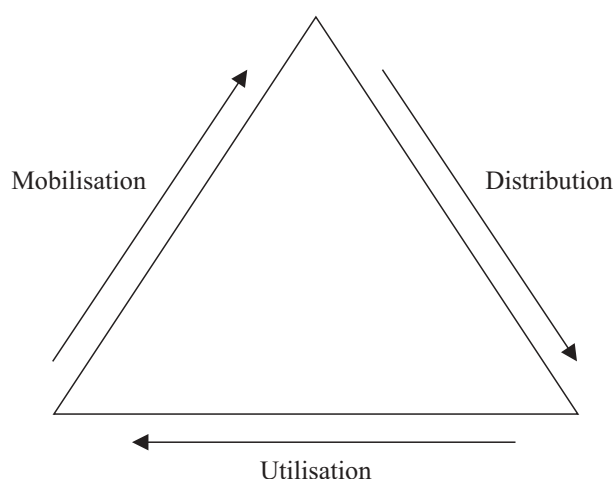
able to pay for their professional education and training. Employers – the final consumers of VET products – are not willing to cover the costs incurred by training institutions.

Under such circumstances in most countries *the state takes the major responsibility for VET financing*. Besides the budget allocations, providers of VET services can mobilise other resources.

The analysis of financial flows in VET shows that the state accumulates resources from all sources and then redistributes them among providers and consumers of educational services. Most of the budget resources go directly to providers, but increasing amounts are being distributed to students to secure general access to their first profession training and to enterprises to stimulate their involvement in skills development.

The utilisation of numerous financial flows requires special managerial techniques from VET administrators. *Management of VET financial resources constitutes the closed cycle ('triangle'), composed of three major functions: mobilisation, distribution and utilisation of financial resources* (see Figure 1).

**Figure 1. Closed cycle of finance management in VET**



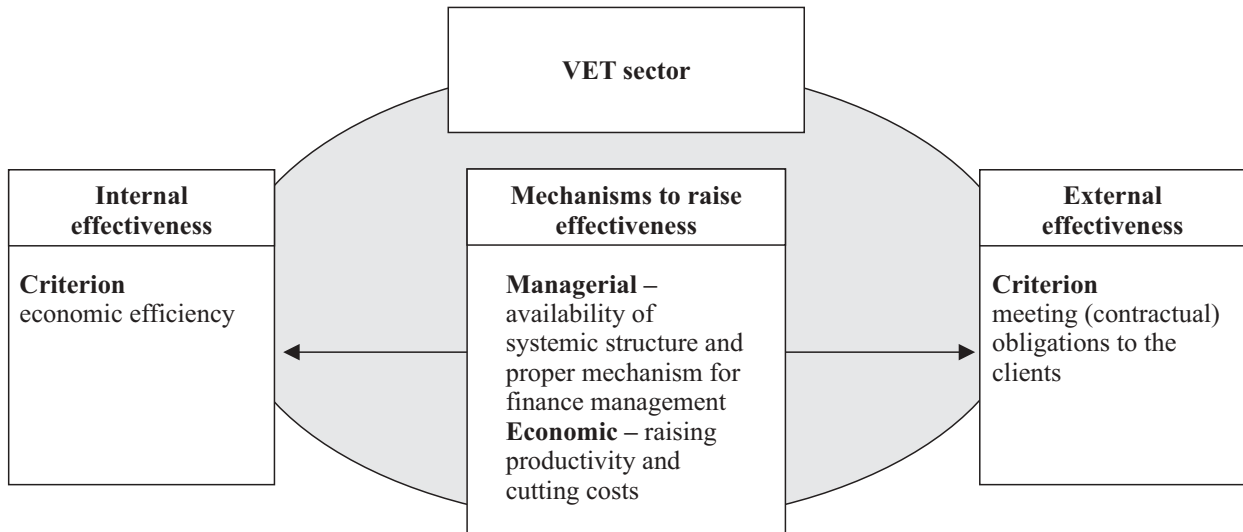
The implementation of those functions requires specific mechanisms at each stage of the closed cycle and at each of the three levels of VET management: national (central), territorial, and training institution.

The learning element also concerns the phenomena of external and internal effectiveness of financial resources utilisation (see Figure 2). *The correspondence of the achieved level of educational services to the assumed obligations to the client (buyer) was suggested as a criterion for the external effectiveness.*

**Internal effectiveness** is characterised by economic efficiency (the efficient use of available financial resources).

The module provides concrete indicators for measuring and analysing the external and internal effectiveness of VET finance utilisation. *There are two major mechanisms for raising external and internal effectiveness: managerial and economic* (see Figure 2).

**Figure 2. External and internal effectiveness of VET financial resources utilisation**

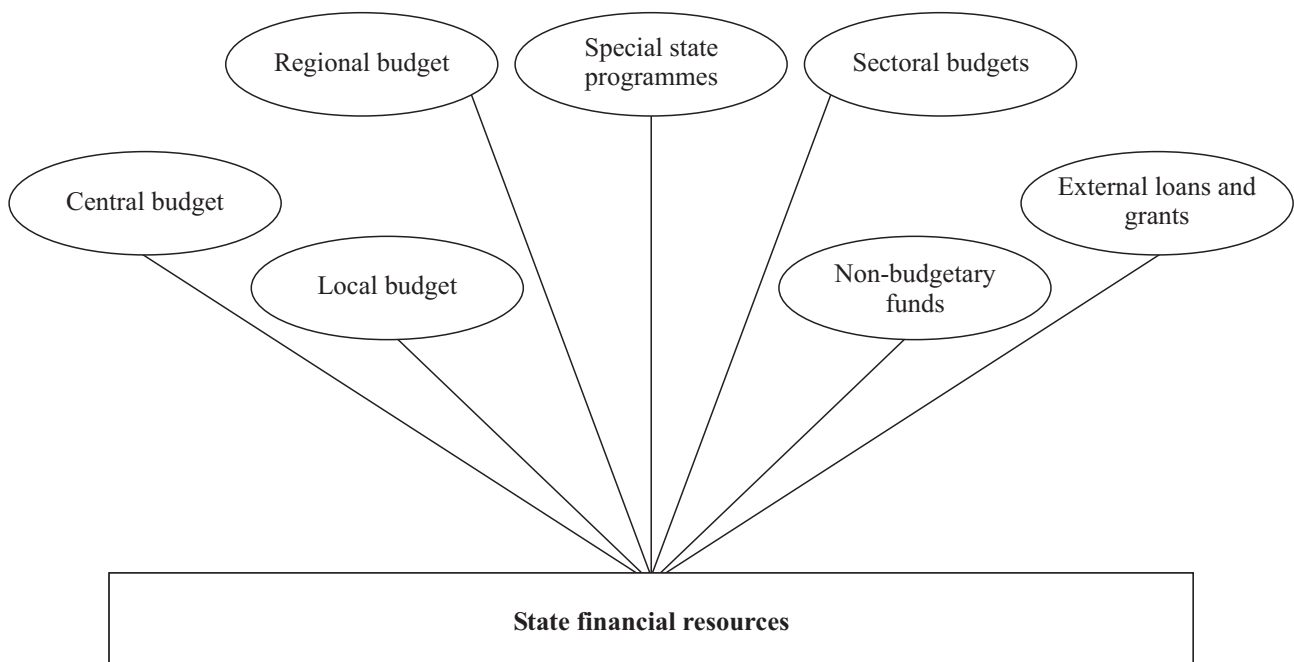


**Learning element 2: Mobilising budgetary and extra-budgetary resources**

The state continues to be a major source for VET financing in all industrially developed countries. Therefore, *maximum possible mobilisation of state resources* is one of the major obligations of VET administrators at all levels of its organisational structure.

Figure 3 shows potential state financial resources, which could be mobilised for the delivery of VET services.

**Figure 3. Potential sources of state financial means for VET**



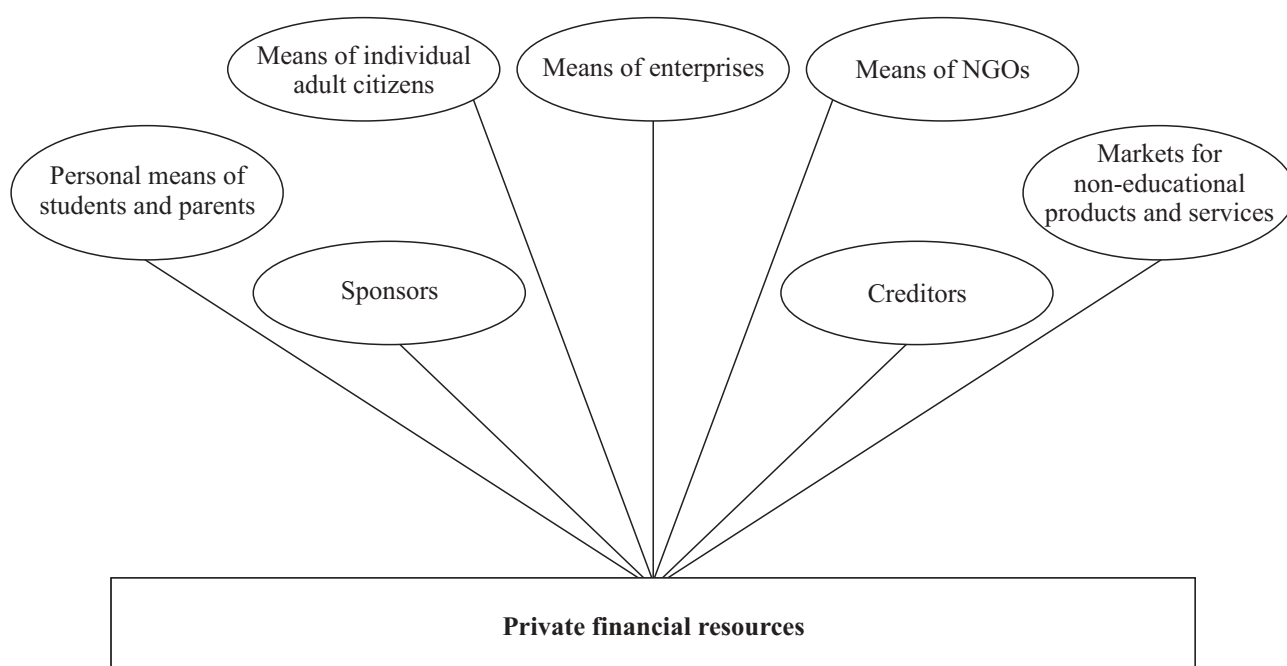


State financial resources include several levels of general budgets, budgets for sectoral activities (economic development, agriculture, medical services, construction, and so on), non-budgetary funds (social security, employment), special programmes (for example, promotion of local development, assistance to disabled people, youth and women employment promotion), and external loans and grants (such as a World Bank loan for educational development). Each of them may serve as a potential financial source for organising training, which is usually a consistent part of sectoral activities.

The learning element provides an understanding of the principles of ‘budget federalism’ and ‘inter-budgetary relations’, which constitute the foundation of the multilevel budgetary financing of VET increasingly used by many New Independent States.

The new autonomous status of VET institutions provides them with the opportunity to mobilise private financial resources alongside governmental. Major private sources of VET financing are indicated in Figure 4.

**Figure 4. Potential private sources for financing the services of VET providers**



‘State order’ continues to be a major mechanism for mobilising budget resources for VET. The learning element demonstrates how this traditional mechanism has been modernising.

Under the new approach *the provider of the education services annually submit a kind of ‘business plan’ as a draft ‘state order’*. The business plan contains suggested training programmes and student numbers. Both indicators had already been agreed with potential employers and other interested parties.

The state has the right to decide whether to invest budget money in a suggested ‘business plan’. Under such an approach the strategy of resource allocation becomes a consistent part of a strategy for VET development.

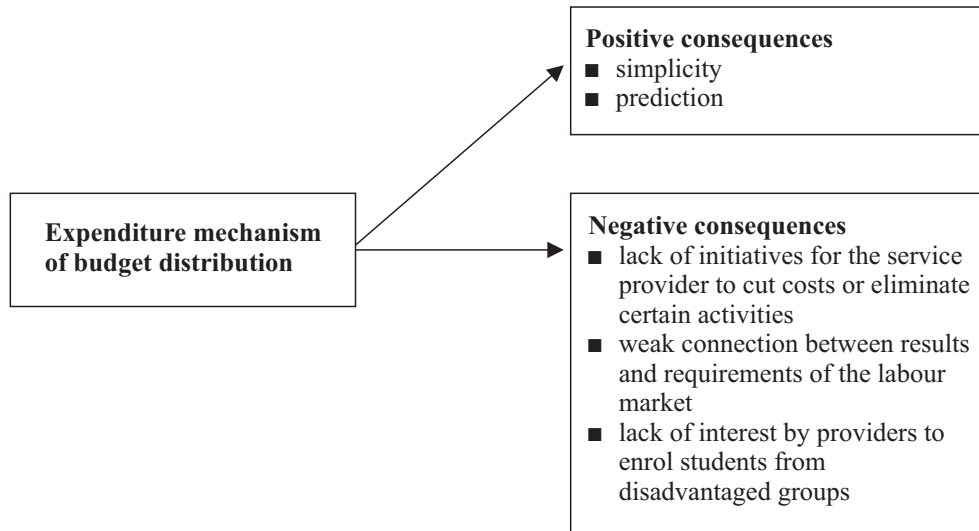
### ***Learning element 3: Modern distribution mechanisms***

International experience shows that the state may play the following roles as a distributor of budget resources for VET:

- *sponsor* – covering all the costs;
- *purchaser* – buying the services;
- *investor* – inputting resources to get concrete socio-economic outcomes.

Traditionally the state played (and in some countries continues to play) the role of the sponsor, volunteering to cover the annual costs incurred in rendering VET services. The expenditure mechanism is based on the quantity of students. Resources are assigned to VET institutions along budget lines, and this should be strictly observed. This mechanism has its positive and negative features (see Figure 5).

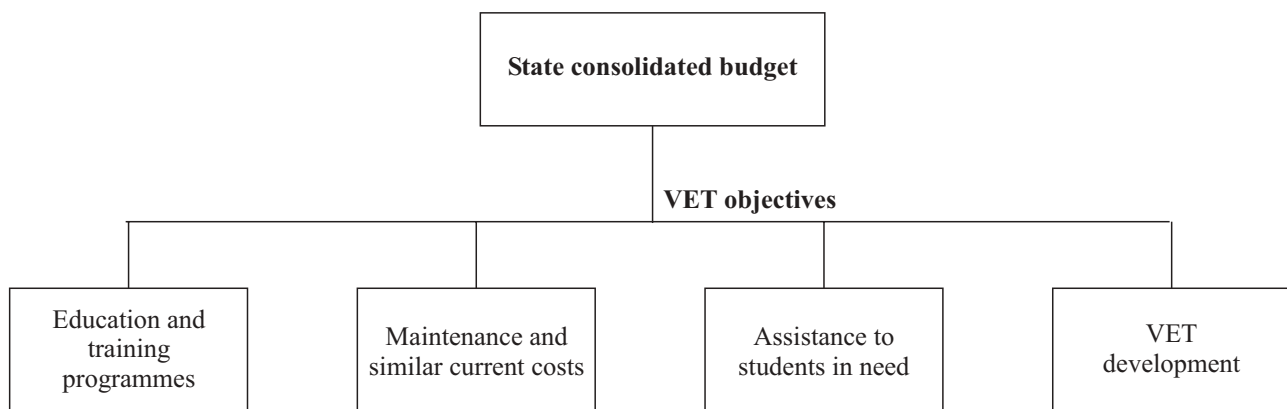
**Figure 5. Features of the budget expenditure mechanism for covering VET costs**



In many countries *the state transforms itself from the sponsor to the purchaser of VET services*. Like other customers, state education bodies directly or indirectly (through intermediary organisations) buy the services of autonomous training institutions annually on a contractual basis.

**Financing by objective** is a new important step forward in the modernisation process of budget funding. The module takes as an example VET financing reform being implemented in the Russian Federation (see Figure 6).

**Figure 6. VET budget funding by objective (the Russian Federation)**



An unavoidable problem to be solved under the VET financing by objective is the distribution of responsibilities and budget resources among different levels of state power (central, regional and local).

Financing by objective can be extended to include particular targets and results (*'results oriented financing'*). Achievement of those results (for example, accessibility, quality, effectiveness, and added value) can be stimulated through various coefficients and additional payments.

*By assuming the financing by objective and result the state becomes an investor in VET services. Annual investments from the consolidated state budget rely on the socio-economic effect that results from the increase of the labour potential of students during their studies.*

‘State order’ (contract) for educational and training programmes becomes a leading investment mechanism to ensure satisfaction with regard to the long- and short-term demands of the national economy and the labour market. The module describes practical steps towards ‘state order’ formation and distribution of budgetary resources on the basis of educational programmes. As a result of the new procedure the state invests only in those programmes and the exact number of student places which it considers necessary.

The present learning element also looks at such instruments for the distribution of budget funds in favour of vocational training as:

- financing programmes implemented by private providers;
- educational loans and credits;
- educational vouchers;
- direct financial transfers to students and parents;
- compensation to enterprises that delivery practical training to students, and instructors of state-owned institutions, as well as implementation of special programmes for youth apprenticeship.

There are a few countries utilising a complex mechanism for distributing budget funds to the benefit of vocational education and training. Cases such as that of the Netherlands (investigated in the learning element) demonstrate that whatever the managerial difficulties, such a mechanism ensures flexible and highly effective application of budget investments in VET.

#### ***Learning element 4: Raising the effectiveness and efficiency of finance utilisation***

This learning element concentrates attention on answering the question: “How can the external obligations to the customers be fully met with the resources available?”

Training providers constitute the operational base of the VET sector. Therefore, most reserves for raising effectiveness and efficiency exist there. At the same time the success of the training providers depends to a large extent on their external environment, a matter in which the state educational bodies have a role. They have to do their best to ensure favourable conditions for the operational divisions of the VET system.

The module indicates major problems in VET providers’ external environment which hamper the effectiveness of their production efforts:

- conflicts between the Law on Education and other laws concerning the status and commercial activities of training institutions;
- outdated norms and regulations;
- domination of traditional mechanisms for the distribution of budget funds, and their utilisation at the level of training institutions;
- worn out physical facilities and lack of state programmes for their renovation and further development;
- unavailability or prohibitive pricing of the means for education and practical training;
- outdated knowledge and skills of the majority of teaching and administrative staff.

The learning element demonstrates examples of decisions taken in EU countries, and recently in some New Independent States, to solve similar problems.

The ‘state order’ will continue to be the feasible mechanism for managing budget resources allocated to VET in transition economies. While keeping its traditional name it should change aspects of its content to raise the effectiveness and efficiency of financial resources utilisation (see Table 1).

**Table 1. Traditional and new approaches to the formation and execution of VET ‘state order’**

Elements of the process	Traditional approach	New approach
Principle of financing	Non-differentiated total quota of students	Differentiated quota of students by training programme
Distribution of budget funds	Covering estimates of total expenses by budget lines	Lump sum covering estimates of students per programme costs
Utilisation of budget funds by providers	According to estimates by budget lines	Independent utilisation of budget funds in accordance with an agreement or contract
Control over utilisation of funds	Rigid control over expenses in accordance with estimates of budget lines	Fulfilment of contract obligations and transparency of financial transactions

After dealing with the problem of effective utilisation of financial resources at the level of the VET sector as a whole, the module focuses on the issues of internal effectiveness and efficiency within the training institutions, which constitute the operational base of the VET system.

The following criteria are suggested for the evaluation of effectiveness of the finance management mechanism at the level of the training institution:

- flexible use of financial resources for the achievement of predetermined results;
- control by the institution’s supervisory council over efficiency of spending financial resources;
- productive activities to attract and earn extra-budgetary incomes, availability of a marketing service;
- book-keeping in accordance with the established laws and regulations;
- transparency of financial transactions;
- minimal circulation of cash.

*The services of VET providers can be judged internally efficient when they produce externally effective results for a given input of financial resources.*

For operational planning, monitoring and cutting expenditure the *unit cost formula* may be used:

$$Uc = \frac{C}{N}$$

where *Uc* is a unit cost

*C* is total cost

*N* are the total number of students (or students hours).

The analysis of unit costs make it possible to objectively judge and compare the economic efficiency of individual training programmes and/or financial performance of training institutions. If two training institutions have the same level of external effectiveness (meeting their external obligations), the one which shows lower unit costs may be considered more efficient.

The module also deals with the problems concerning the measurement and raising of labour productivity levels at VET operational level, as well as with more efficient use of material resources.

The learning element concludes by describing the new model for sharing the finance management function between state educational bodies at different levels.

**Европейский Фонд Образования**

**Менеджмент в Профессиональном Образовании**

**Модуль V - Эффективное управление финансовыми ресурсами**

**Учебно-консультационное пособие**

Люксембург: Бюро Официальных Публикаций Европейских Сообществ, 2004 г.

2004 - 112 pp. - 21.0 x 29.7 cm

ISBN 92-9157-326-4







TA-16-02-005-RU-C