

Общее образование: экономические механизмы

М.М. Мусарский

Для многих учреждений образовательной сферы организационно-правовая форма «бюджетное учреждение» стала «мала и узка»: она ограничивает их финансово-хозяйственную самостоятельность, препятствует дальнейшему развитию. В такой ситуации эффективнее обратиться к другим моделям и методам финансирования — бюджетированию по результату, финансированию государственного/муниципального задания и социального заказа, контрактам на оказание услуг соответствующего объёма и качества, субсидированию или льготированию услуг для малообеспеченных и незащищённых слоёв населения. Использовать эти методы финансирования предполагается для нового типа организационно-правовой формы государственного и муниципального учреждения — автономного учреждения.

У государственных (муниципальных) бюджетных и автономных образовательных учреждений есть значительные различия в механизме финансово-хозяйственной деятельности. Рыночные отношения вносят в систему образования элементы саморегулирования: это способствует конкуренции в привлечении потребителей образовательных услуг, ведёт к повышению качества и увеличению их ассортимента.

Бюджетирование

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат в сфере образования, означает переход от неэффективного традиционного метода планирования бюджета на сеть учреждений к планированию на финансирование услуг. Основные инструменты этой системы заимствованы из практики применения управленческих бизнес-технологий: в бизнесе при бюджетировании, ориентированном на результат, акцент делается на содержательных моментах использования эффективных механизмов планирования с учётом передовых методов определения стоимости продукции и только потом — технологий мониторинга и оценки результативности деятельности фирм. В общественном секторе западных стран, внедряющих бюджетирование, ориентированное на результат, формализуются задачи и показатели деятельности.

В России реформирование общественных финансов на основе такого бюджетирования коснулось в основном только федерального и регионального уровней управления. В школах эта практика не распространена: преимущества такого бюджетирования только начинают осознавать и часто эти преимущества перекрываются трудностями внедрения бюджетирования в практику. Так, в качестве преимуществ называют:

- прозрачность в отношении большинства бюджетных услуг;
- улучшение взаимодействия между потребителями и производителями образовательных услуг;
- возможность давать оценку вложений в социальную инфраструктуру;
- переосмысление содержания работ по предоставлению ряда услуг.

Основная проблема, с которой сталкиваются страны, внедряющие бюджетирование на уровне школы — отсутствие чётких экономических механизмов достижения результатов, постоянно удерживающих в фокусе цели общественного сектора в образовании. Именно на уровне определения этих механизмов осуществляется увязка результатов увязываются с финансированием, что позволяет понимать, в какой степени и каким образом показатели результативности должны влиять на объёмы бюджетных ассигнований, чтобы полученный результат соответствовал заявленной цели, а процесс бюджетирования не был формальным.

Нормативно-подушевое финансирование

Результатом деятельности будет качественное образование в рамках государственного стандарта при эффективном расходовании средств. Продуктом выступает образовательная услуга. Основное действие для предоставления качественной услуги — управление расходами с учётом категории потребителя и использованием нормативно-подушевого финансирования.

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

Гранты

Другой механизм финансирования — выделение грантов на конкурсной основе в качестве поощрения, например, развития и совершенствования методов обучения, материально-технической базы.

Рейтингование

Такой механизм финансирования, как рейтингование предполагает поощрение результатов деятельности школ с использованием показателей их вклада в конечный результат.

Программное финансирование

Для развития и повышения качества образования в школах может применяться механизм программного финансирования. В этом случае разрабатываются программы, обеспечивающие

развитие образования сверх конституционно-гарантированного минимума, например, программы повышения уровня безопасности учащихся.

Норматив

В настоящее время норматив — это единственная основа оценки стоимости образовательной услуги в пределах конституционно-гарантированного минимума. При внедрении принципов бюджетирования, ориентированного на результат, эта оценка занимает ключевое место

Финансовый менеджмент

Выделяемые средства, как бюджетные, так и от приносящей доход деятельности, должны покрыть расходы, связанные с обучением: зарплату сотрудников, учебные материалы, текущие расходы по обслуживанию оборудования и зданий, потребление тепла и электроэнергии и другие расходы. Здесь мерилom эффективности принято было считать не прибыль, а получение запланированных результатов образовательного процесса — обеспечение так называемого «общественного блага», т.е. видов услуг, которые предоставляются государством потребителям (населению) в доступной форме с учётом образовательных потребностей гражданина. Для обеспечения подобной эффективности государство и муниципалитеты нанимают управленцев на всех административных уровнях.

В то же время существует расхожее мнение, что менеджер — это центральная фигура частной корпорации, а не государственного или муниципального учреждения. Возьмём сферы дошкольного, общего или дополнительного образования детей. Здесь мы имеем дело с образовательными учреждениями, которые в России в подавляющем большинстве до сих пор принадлежат государству или муниципалитетам: они — собственники этих учреждений, при этом задача получения прибыли не ставится перед производителями образовательных услуг.

Исходный пункт финансового менеджмента в школе — сопоставление расходов с результатами и определение сложившихся между ними соотношений. По итогам расчёта различных показателей (экономичности, эффективности, результативности), постоянного отслеживания их динамики и влияющих на неё факторов принимаются, выполняются, корректируются и контролируются управленческие решения об увеличении или уменьшении бюджетных расходов на те или иные цели и задачи школы.

При переходе от традиционного бюджетирования к бюджетированию, ориентированного на результат, кардинально трансформируется управление финансами (доходами и расходами, активами и пассивами). В сфере бюджетных расходов меняются две важнейшие характеристики: объектом управления становится структура совокупных расходов школы (в рамках традиционного бюджета таким объектом были неиспользованные вовремя бюджетные средства), а критерием управленческой эффективности — достижение результатов (в рамках традиционного бюджета об успехах школы судили по точности исполнения бюджетной росписи и по величине неиспользованных средств на конец года).

Компоненты

Современная система финансового менеджмента в школах включает два крупных компонента: (1) условия реализации и (2) инструменты и процедуры. К первому компоненту — условиям реализации финансового менеджмента — относятся:

■ **нормативно-правовое регулирование:**

- предполагает определение термина «финансовый менеджмент в школе» в её Уставе, включение положений о финансовом менеджменте во все нормативно-правовые локальные акты, относящиеся к финансово-экономической деятельности школы, закрепление ключевой роли органов самоуправления — в создании набора документов, регулирующих финансовый менеджмент.;
- внедрение современных процедур финансового менеджмента в повседневную практическую деятельность школ подразумевает создание комплексной системы нормативно-правовых и методических документов, которые разрабатывают как учредитель школы, так и сами школы. Эти документы должны обеспечивать наиболее эффективные решения в области финансового менеджмента, принятые руководителями любого звена школы;

■ **система распределения полномочий и обязанностей в рамках финансового менеджмента на уровне школы:**

- определяет делегирование полномочий и обязанностей по осуществлению финансового менеджмента «сверху вниз» — от руководителя к операционным менеджерам (должностным лицам структурных подразделений, которые получают в своё распоряжение определённые бюджеты и руководят работой по программам направлений деятельности, предоставлением государственных услуг, периодически отчитываясь за расходование — денежных средств и за достижение запланированных результатов);
- делегирование в сочетании с определением ответственности создаёт целостную, иерархическую систему подотчётности, устанавливающую, «кто, когда, за достижение каких показателей и перед кем отчитывается и какую несёт ответственность за ненадлежащее управление».

Второй компонент системы финансового менеджмента включает все четыре этапа бюджетного процесса, которые в настоящее время рассматриваются сквозь призму концепции бюджетирования, ориентированного на результат. Этот компонент включает элементы:

■ **на этапе планирования (составления) бюджета:**

- расходы, увязанные с результатами;
- среднесрочный горизонт (бюджетное планирование на трёхлетний период, интегрированное в бюджетный процесс; обоснованные проектировки доходов и расходов задаются на три года вперёд, при этом проект годового бюджета соответствует первому году);
- единство планирования текущих и капитальных расходов на срок не менее трёх лет (взаимовязка текущих/капитальных расходов и расходов на приобретение/обслуживание активов);
- гибкость в определении структуры расходов.

■ **на этапе исполнение бюджета:**

- реализация государственного (муниципального) задания об оказании государственных услуг (контрактов, которые обеспечивают тесную увязку расходов с результатами, предоставляют школам значительную свободу действий);
- делегирование полномочий и ответственности. На стадии исполнения бюджета лучшая практика финансового менеджмента предписывает делегирование полномочий и ответственности за результаты при строгой подотчётности за использование бюджетных средств и за достижение запланированных результатов;

— делегирование бюджетных полномочий представляет собой передачу сверху вниз обязанностей по расходованию соответствующих объёмов средств, включая лимиты бюджетных ассигнований, необходимых для выполнения функций менеджеров высшего, среднего звена и операционных менеджеров. Делегирование полномочий предполагает подотчётность «снизу вверх»: обязанность отчитываться перед вышестоящими менеджерами за использование средств и достигнутые за счёт этого результаты;

— распределение полномочий и ответственности закрепляется в нормативных актах, имеет предельно чёткий характер и исключает дублирование. Руководители и сотрудники профильных отделов несут персональную ответственность не только за текущую деятельность, но и за принятие решений о том, как использовать бюджетные средства для достижения результатов. При этом школа самостоятельно принимает решения, как и когда наилучшим образом использовать предоставленный в их распоряжение бюджет для получения запланированных результатов;

— неукоснительное соблюдение графика финансирования расходов;

— объём ассигнований может быть сокращён лишь в чрезвычайных обстоятельствах. В начале года составляется смета расходов, которая должна быть полностью предсказуемой и изменяться только в исключительных обстоятельствах. В смете отражается характер расходов бюджетной организации;

— эффективность и открытость процедуры госзакупок (включая проведение регулярного сравнительного анализа закупочных и среднерыночных цен).

■ **на этапе учёта и отчётности:**

— использование метода начисления в бухгалтерском учёте, наличие гибкой и упорядоченной бюджетной классификации, своевременное предоставление годового отчёта о деятельности школы и годовой бухгалтерской отчётности, достоверность которой подтверждена заключением внешнего аудита;

— использование, наряду с бюджетным учётом и отчётностью, управленческого учёта и отчётности;

— переоценка стоимости активов школы, учёт результатов переоценки в бухгалтерском балансе; управленческие решения об использовании активов принимаются с учётом их альтернативной доходности;

— открытость информации об использовании бюджета, включая показатели результативности бюджетных расходов.

■ **на этапе внутреннего контроля и аудита:**

— наличие в школе результативной системы внутреннего контроля со всеми её элементами (контрольная среда, оценка рисков, контрольные действия, обмен информацией, мониторинг);

— мониторинг деятельности и реализации бюджетных программ, который является неотъемлемым элементом финансового менеджмента школы. Частота мониторинга определяется спецификой деятельности школы, но, как правило, он проводится не реже, чем ежемесячно, что позволяет принимать своевременные корректирующие решения. Результаты внутренних и внешних полугодовых оценок соответствия фактических расходов и результатов плановым используются для принятия управленческих решений в сфере исполнения бюджета отчётного года, а годовых — для улучшения планирования и исполнения следующих бюджетов;

■ наличие самостоятельного структурного подразделения внутреннего аудита, напрямую подотчётного руководителю школы. Подразделение проводит аудит финансовой отчётности.

Важную роль в современном финансовом менеджменте, основанном на принципах бюджетирования, ориентированного на результат, играют операционные менеджеры: они находятся в непосредственной близости к потребителям образовательных услуг, конкретным операциям, наилучшим образом понимают ситуацию в определённой области и обладают самой подробной информацией. Поэтому они имеют возможность принимать гораздо более эффективные решения об использовании ресурсов для достижения запланированных результатов, чем те должностные лица, которые находятся на более высоких иерархических уровнях либо вне школы.

Организационная структура

Организационная структура должна быть построена таким образом, чтобы ответственность и за профильную деятельность школы, и за финансы была возложена на её руководителя, а затем делегировалась сверху вниз по ступеням управленческой иерархии вплоть до руководителей функциональных отделов (операционных менеджеров), которые одновременно отвечают и за достижение результатов, и за управление ресурсами.

Для автономных образовательных учреждений законодательством предусматриваются более гибкие (по сравнению с бюджетными) формы бюджетного финансирования по результату, финансовая прозрачность, более свободный режим экономической деятельности за пределами бюджетных обязательств, ограничение субсидиарной ответственности собственника, изменение режима управления имуществом, приобретённым за счёт собственных средств, и соответственно расширенные имущественные права в отношении такого имущества, а также коллегиальные общественно-государственные органы управления. По сути, дополнение бюджетных учреждений новым типом организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений — автономными учреждениями — обеспечивает переход от управления затратами к управлению результатами и тем самым повышению эффективности бюджетных расходов.

Существуют три основные организационно-экономические и финансовые модели деятельности школы.

Нормативно-бюджетная модель, ориентированная на финансирование содержания школы

Модель предполагает обеспечение функционирования (школ в статусе) *казённых* образовательных учреждений, где процесс финансирования сводится к распределению бюджетных ассигнований на основе установленных норм расходов по содержанию школ, которые финансируются ежегодно, независимо от содержания учебных программ, уровня набора учащихся и конечных результатов.

Бюджетная модель распределения финансовых ресурсов под конечный результат

В модели планируется организация деятельности в новом статусе *бюджетного учреждения* (ориентация на формирование внебюджетных доходов при том, что финансирование за счёт бюджетных средств рассматривается лишь как один из элементов организации финансов школы). Финансирование рассматривается как инструмент управления, схемы финансирования привязываются к осуществлению установленных приоритетов и достижению конечных

результатов, что влечёт за собой дифференциацию в финансировании: процедура финансирования в данном случае содержит элементы оценки достигнутых результатов (повышение уровня компетентности учащихся, решение проблем трудоустройства и т.д.) и связывает последующие стадии предоставления государственного (муниципального) задания и финансового обеспечения выполнения запланированных результатов.

Финансирование в этой модели связано с достижением поставленных результатов.

Использование этой модели заставляет школу принимать условия конкурентной борьбы на рынке образовательных услуг, действовать в качестве «производителя конкурентоспособной продукции» особого рода — выпускников с высоким уровнем компетентности. Такой метод финансирования обеспечивает минимальные бюджетные ассигнования любому действующему образовательному учреждению, но при этом поощрение получают производители образовательных услуг, в большей мере ориентированные на спрос рынка этих услуг. При грамотной организации учебно-воспитательного процесса школа имеет возможность получать прибыль и использовать её, в частности, на поощрительные выплаты педагогическим и учебно-вспомогательным работникам.

Модель, основанная на большей финансово-хозяйственной самостоятельности школы

Модель может включать в качестве элемента предшествующие модели. Может существовать в рамках государственного или муниципального образовательного учреждения, если оно имеет организационно-правовую форму *автономного учреждения*, государство покупает продукты (результаты) деятельности школы т.е. финансируется не само её существование, и таким образом можно выделить два основных условия успешности: *обеспеченность* ресурсами и *востребованность* производимого продукта. Обе характеристики (обеспеченность и востребованность) нестабильны по своей природе — ресурсы имеют свойство изнашиваться, а востребованность продукта зависит от изменчивы потребностей внешней среды. Поэтому для достижения успеха руководителю школы необходимо обеспечивать ресурсами (имеющимися и привлечёнными) реализацию услуг, которые должны соответствовать потребностям в них субъектов внешней среды.

Финансовые планы школы

Система финансовых планов разрабатывается в тесной связи с принципами, целями, задачами и форматом стратегического развития школы, зафиксированными во внутренних регламентах и других документах. Как правило, таким документом становится «Стратегия развития школы на период до ____ года». Базовый стратегический документ дополняют уточняющие планы или прогнозы развития по направлениям деятельности (образовательной, воспитательной, методической, инвестиционной и другим), которые содержат конкретные целевые ориентиры и ставят конкретные задачи. Успешное выполнение этих планов требует планомерного финансирования за счёт различных источников, поэтому параметры стратегических планов по направлениям деятельности служат базой для разработки системы финансовых планов с различным горизонтом планирования.

Взаимоувязка стратегии развития школы с финансовыми планами позволит сформировать конкурентоспособную политику деятельности на рынке образовательных услуг, своевременно ставить цели и мобилизовать ресурсы на их выполнение. Для успешной реализации стратегического плана развития необходима адекватная система контроля и мониторинга выполнения финансовых планов и прогнозов.

Внешняя и внутренняя эффективность

Эффективность школ (а это сложные имущественные комплексы) в полной мере зависит от качества управления их экономикой, от рациональности ведения в них финансово-хозяйственной деятельности. Эффективность использования финансовых средств в профессиональном образовании принято разделять на внешнюю и внутреннюю.

На уровне школы внешняя эффективность использования финансовых ресурсов определяется теми последствиями, которые возникают в результате оплаченных и оказанных образовательных услуг. Вопросы внешней эффективности связаны преимущественно с обязательствами школы 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 школой перед государством относительно набора и сохранности контингента учащихся, квалификационного уровня выпускников, обеспечения равного доступа к образованию, удельного веса трудоустройства выпускников, качества произведённых услуг и т.д.

Управленческая деятельность по повышению внешней эффективности работы школы выходит далеко за рамки функции управления ресурсами и касается улучшения общего менеджмента. Однако будем помнить, что сбор информации по критериям и показателям внешней эффективности необходим для понимания общего состояния дел, а решение возникших проблем тесно связано с внутренней эффективностью использования людских, материальных и финансовых ресурсов.

На уровне школы внешняя эффективность использования финансовых ресурсов определяется теми последствиями, которые возникают в результате оплаченных и оказанных образовательных услуг. Внешняя эффективность связана преимущественно с обязательствами школы 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 школой перед государством относительно набора и сохранности контингента учащихся, обеспечения равного доступа к качественному образованию, качества услуг и уровня итоговой государственной аттестации. Менеджерам школ приходится теперь значительную часть своего рабочего времени заниматься вопросами обеспечения эффективности услуг и производства для «внебюджетных» клиентов и потребителей.

Управленческая деятельность по повышению внешней эффективности работы школы выходит далеко за рамки функций управления ресурсами и касается улучшения общего менеджмента. Однако будем помнить, что сбор информации по критериям и показателям внешней эффективности необходим для понимания общего состояния дел, а решение возникших проблем тесно связано с внутренней эффективностью использования человеческих, материальных и финансовых ресурсов.

Оценка стоимости учебной программы в расчёте на одного ученика — это показатель, который делает возможным сравнивать эффективность затрат. Однако следует иметь в виду, что при этом делается оценка себестоимости, а не качества обучения.

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

$$C\backslash C = \frac{\text{Затраты}}{\sum \text{уч. час.}},$$

где $C\backslash C$ — себестоимость,
 \sum уч. час. — суммарное количество ученико-часов.

Эта формула может быть применена для анализа экономической себестоимости учебной программы, оказания образовательных услуг в школе и может использоваться для определения себестоимости образовательных услуг в структурном подразделении. Её количественное выражение — средние затраты на один ученико-час за определённый отчётный период. Скажем, каждый ученико-час в данной школе в текущем учебном году обошёлся в 75 рублей, а в другой школе — в 140 рублей. Можно сделать вывод, что при сходности учебных программ и качества учебного процесса экономическая эффективность деятельности первой школы была выше, чем второй, из-за более низкой себестоимости услуг.

Чем ниже себестоимость образовательных услуг, чем меньше общие затраты на суммарное количество ученико-часов при тех же результатах, тем выше внутриэкономическая эффективность деятельности школы, тем выше отдача от вложенных в процесс обучения средств.

Механизмы снижения себестоимости производства образовательных услуг:

- повышение производительности труда сотрудников;
- рациональное использование материальных ресурсов.

Показателем производительности труда сотрудников может служить соотношение годового числа учеников на одного сотрудника (педагогического сотрудника) или число ученико-часов на одного педагогического сотрудника.

Повышение показателей производительности труда персонала может быть достигнуто за счёт: оптимальной наполняемости класса; увеличения числа учеников на одного учителя; лучшего использования рабочего времени учителей и обслуживающего персонала; удлинения «академического» часа; стимулирования труда, приводящего к сокращению расходов и улучшению результатов; замены более «дорогого» труда менее «дорогим» (например, «омоложение» персонала); внедрения «гибких» условий труда (например, перехода на временные и краткосрочные контракты).

Опыт наиболее успешных школ свидетельствует, что можно добиться серьёзного снижения издержек за счёт лучшего использования зданий, оборудования и материалов. Здесь эффективны: гибкое расписание; организация образовательного процесса в две смены; использование помещений весь год, включая каникулы; более интенсивное использование учебного оборудования; внедрение оптимальной системы учёта использования площадей и оборудования; организа-

ция производства товаров и внебюджетных услуг; сведение к разумному минимуму заказа и использования дорогого оборудования при планировании учебного процесса; установление партнёрских отношений с другими образовательными учреждениями и заинтересованными организациями.

Государство как главный покупатель образовательных услуг имеет полное право требовать от менеджеров всех уровней управления сферы 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 или, как это отражено в Федеральном законе № 83-ФЗ, снижение объёма финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания должно сопровождаться уменьшением этого задания.

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

Мусарский Марк Михайлович, профессор кафедры экономики образования
Московского института открытого образования, доктор экономических наук