

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К БЮДЖЕТИРОВАНИЮ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

*И.В. ШЕВЧЕНКО, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой мировой экономики и менеджмента, Кубанский государственный университет
e-mail: dean@econ.kubsu.ru*

*А.С. КОЩАВЦЕВА, студентка кафедры мировой экономики и менеджмента, Кубанский государственный университет
e-mail: annak0992@yandex.ru*

Аннотация

В статье анализируются существующие в зарубежной практике методические подходы к бюджетированию в муниципальных образовательных учреждениях, их преимущества и недостатки. Выявлены особенности целеполагания образовательной деятельности, осуществляемого в рамках бюджетного процесса. Использование результатов исследования на практике будет способствовать более глубокому пониманию руководством местных администраций и образовательных учреждений современных методов бюджетирования.

Ключевые слова: бюджетирование; муниципальное учреждение; качество образовательных услуг; бюджетирование, ориентированное на результат.

В современных условиях проблемам финансового планирования и управления в бюджетных учреждениях уделяется приоритетное внимание ученых и практиков. Реализация положений действующего законодательства, регулирующего деятельность бюджетных и автономных учреждений, предполагает изменение их юридического статуса и требует внедрения новых методических подходов к управлению финансами. Прежде всего актуализируется переход от «традиционного» бюджетного процесса к бюджетированию по методам, используемым хозяйствующими субъектами. Перед бюджетными учреждениями стоит задача совершенствования финансового управления, решение которой предполагает как эффективное управление затратами, так и результатами деятельности. Это требует разработки методических подходов к определению целей и задач деятельности образова-

тельных учреждений, оказывающих общественно значимые услуги, а также системы критериев и показателей оценки ее результативности в расходовании средств.

Цель настоящей статьи – анализ современных методов бюджетирования в муниципальных образовательных учреждениях, существующих в зарубежной практике, оценка их содержания, выявление их преимуществ и недостатков.

Бюджетирование – процесс использования информации для распределения ограниченных финансовых ресурсов в соответствии с приоритетными потребностями организации [3, с. 12]. Кроме того, для местных образовательных округов бюджетирование является инструментом обеспечения успешного функционирования школьных округов, достижения образовательных целей, которые перед ними поставлены [1; 2].

Современные механизмы финансирования образования в России формировались в течение нескольких десятилетий. Сегодня финансирование организаций образования осуществляется на принципах нормативно-подушевого финансирования в расчете на одного обучающегося по каждому типу и виду образовательного учреждения. В общеобразовательных организациях и организациях дополнительного образования финансовое обеспечение на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных образовательных организациях осуществляется согласно расчетам нормативных затрат. Финансовое обеспечение выполнения муниципального задания образовательной организацией осуществляется в виде субсидий из местного бюджета.

Эффективность и результативность бюджетной услуги и бюджетных расходов опре-

деляются на основе анализа количественных и качественных показателей предоставления населению муниципалитета бюджетных услуг. Очевидно, что для составления бюджета образовательного учреждения требуется различная информация, в том числе о сотрудниках и финансовых ресурсах, имеющихся для удовлетворения потребностей обучающихся и целей развития муниципальных округов. В идеале в целях бюджетирования необходимо использовать информационный комплекс, включающий финансовые данные и показатели деятельности обучающихся для разработки бюджетов, управляемых на основании показателей, которые помогают оценить результативность и эффективность использования выделяемых ресурсов [9]. Тем не менее, как показывает практика [4; 9], местные администрации редко обладают всей необходимой информацией, позволяющей увязать расходы муниципальных образовательных организаций с эффективностью расходующихся ресурсов.

На сегодняшний день механизмы, методы и критерии оценки деятельности бюджетных учреждений находятся на стадии разработки и законодательно не утверждены, поэтому данная тема остается дискуссионной [3, с. 22]. На наш взгляд, определить непосредственное влияние расходов на качество оказываемых услуг и в первую очередь на успеваемость обучающихся довольно сложно. В свою очередь, образовательные процессы находятся под влиянием различных факторов, многие из которых являются внешними по отношению к образовательному учреждению и не могут быть учтены при составлении бюджета [6; 7]. Следовательно, объем расходов может повлиять на результаты образовательной деятельности, в том числе если речь идет об оценке конкретных муниципальных образовательных программ.

Согласно проведенным исследованиям, к числу основных проблем, связанных с составлением бюджета муниципального образовательного учреждения, можно отнести: целеполагание (постановку целей); выравнивание ресурсов для поддержки обучения; развитие человеческих ресурсов [5, с. 43]. В этой связи в качестве основных направлений совершенствования финансового планирования в образовательных учреждениях исследователи выделяют: децентрализацию расходных полномочий на основе подотчетности; составление бюджетов на основе объектного подхода, в основе которого лежат образовательные потребности отдельных студентов, или бюд-

жетирование, ориентированное на результат [8]. Мы полагаем, что в числе рассматриваемых проблем можно также указать разработку и внедрение информационных систем для обеспечения процессов планирования и мониторинга, а также оценку использования ресурсов.

Повышение эффективности расходов в образовательном учреждении начинается с определения целей деятельности и составления бюджета. Это позволяет проанализировать бюджет с тем, чтобы определить, насколько установленное распределение ресурсов способствует (или препятствует) достижению этих целей, а затем предпринять меры для перераспределения ресурсов должным образом. В этой связи такие меры, как определение и разработка стратегии перераспределения ресурсов согласно установленным целям, имеют важное значение и кажутся нам логичными, но не всегда используются в отечественной практике бюджетирования. Ниже приведены меры, которые осуществляются в зарубежной практике для постановки целей муниципального образовательного учреждения перед анализом его бюджета [8; 9].

1. Выявление путем анализа потребностей, приоритетов и целей всех обучающихся (с разбивкой данных о результатах успеваемости учащихся). Рассматриваются все внешние и внутренние факторы внешней среды учреждения и муниципалитета. Постановка целей, основанных на этих данных.

2. Оценка доступности выделенных ресурсов, поиск недостающих ресурсов в соответствии с целями. Оценка использования целевых ресурсов для повышения качества образовательных услуг (в первую очередь – успеваемости обучающихся). Использование результатов анализа для изменения текущих стратегий распределения ресурсов.

3. Дальнейший мониторинг и оценка прогресса в достижении целей.

Соотнесение бюджета с целями и задачами перевода бюджетного процесса на уровень муниципальных образовательных учреждений возможно с использованием различных методов. Их содержание, а также анализ их преимуществ и недостатков представлены в табл. 1 и 2.

За рубежом уже традиционными методами, используемыми независимо от национальных моделей, являются методы бюджетирования, увязывающие произведенные расходы с их эффективностью и результативностью (табл. 1 и 2). К ним в том числе можно отнести: постатейное бюджетирование

Современные методы бюджетирования в образовательных учреждениях

Метод	Содержание подхода	Преимущества	Недостатки
Постатейное бюджетирование Line-item	«Традиционный» («исторический») подход с использованием имеющихся данных о расходах и доходах Уровень детализации расходов – персонал, материалы, услуги по контрактам, капитальные вложения.	Простота и удобство составления Бюджеты по структурным подразделениям и объектам в соответствии с полномочиями и ответственностью Позволяет накапливать данные о расходах по структурным подразделениям для использования традиционного анализа	Представляет незначительную полезную информацию для лиц, принимающих решения о функциях и деятельности структурных подразделений Практически бесполезен при планировании или управлении, так как функции расходов не объясняются и специфические для системы образования показатели теряются при постатейном агрегировании
Метод прироста Percentage add-on	Добавление определенного процента от уровня финансирования предыдущих лет	Простота для руководящего органа	Может быть далек от реальных потребностей муниципалитета, например, образовательному учреждению в действительности потребуется больше ресурсов, чем позволяет бюджет
Бюджетирование «с нуля» Zero-based	Бюджет составляется «с нуля» каждый год. Ни одна ссылка на бюджет предыдущего года не допускается Бюджет составляется путем деления операций на руководящие единицы. Отдельные блоки затем агрегируются для принятия пакетов на основе программных мероприятий, целей, структурных подразделений и т.д.	Сотрудники участвуют в распределении ресурсов Растет доверие ответственности к процессу составления бюджета Ликвидация ненужных расходов и концентрация ресурсов на наиболее эффективных направлениях Особенно полезен, если необходимо сократить расходы	Большинство муниципалитетов не имеют персонала и достаточного времени на составление бюджета таким методом Основным недостатком метода является его чрезмерная трудоемкость Большинство образовательных программ рассчитаны на несколько лет
П л а н о в о - программный Program & planning	Ресурсы расходуются в первую очередь в рамках программ Перед учебными округами ставится задача формулировки своих миссий и целей, определения альтернатив для достижения этих целей, определения затрат для каждого варианта Переходная форма между традиционной формой бюджетирования и бюджетированием, ориентированным на результат	Акцент – на определении целей учреждения, а затем расходы, связанные с этими целями Меньший акцент – на контроль / оценку Может быть использован для долгосрочного планирования	Могут быть ограничения: изменения в долгосрочных целях, отсутствие консенсуса по целям учреждения; отсутствие адекватных данных программ / затрат; а также трудности администрирования программ, объединяющих несколько организационных единиц

Таблица 2

Современные методы бюджетирования в образовательных учреждениях

Метод	Содержание	Преимущества	Недостатки
Бюджетирование, ориентированное на эффективность Performance-based	Бюджетирование на основе учета стандартных затрат, умноженных на количество видов образовательных услуг, предоставляемых в течение определенного периода времени	Ориентирован на измерение / оценку результатов Обеспечивает более полезную информацию для рассмотрения и оценки администраторами	Наиболее полезен для обычных и поддающихся измерению мероприятий (например, техническое обслуживание автотранспортных средств и кредиторской задолженности обработки) Отсутствие достоверной информации о затратах
Система распределенного бюджетирования Site-based	Децентрализация бюджетных полномочий по исполнению бюджета на уровне организационной иерархии. Лица, принимающие решения на местах, должны анализировать свои программы и подготавливать локальные бюджеты в рамках процесса совместного принятия решений Считается наиболее практичным для школ	Решения имеют право принимать только те, кто лучше понимает потребности Обеспечивает больший контроль / представление данных на уровне учреждений Персонал / местное сообщество имеет обратную связь	Время / навыки, необходимые для управления процессом Мало кто из руководителей на уровне образовательных учреждений владеет навыками управления бюджетом на основе данного метода
Бюджетирование, ориентированное на результат Outcome-focused	Распределения ресурсов для производства результатов Бюджетные ресурсы получают те, кто использует их наиболее эффективно	Связан с процессом планирования Является наиболее эффективным для достижения желаемых результатов, более инновационным и более гибким	Цели и задачи должны быть определены и связаны с выделенными бюджетными средствами. Четкая коммуникация с заинтересованными сторонами должна быть установлена заранее
Объектное бюджетирование Object/Student-based	Деньги выделяются на каждого обучающегося. Предусматривается расходование средств в разрезе основных функций системы образования, таких как преподавание, социальная поддержка студентов, функционирование и управление, транспортировка и т.п.	Прозрачность использования ресурсов Обеспечивает гибкость в принятии управленческих решений	Может быть проблематичен контроль расходов, если они не связаны с итоговой подотчетностью Лица, принимающие решения, могут быть не в состоянии перенаправлять дополнительные ресурсы с учетом ограничений, установленных договорами, нормативными актами и т.п.

(Line-item-budgeting); объектное составление бюджета (Object/student-based-budgeting); планово-программные системы бюджетирования (Program & planning budgeting), бюджетированием «с нуля» (Zero-based-budgeting, ZBB); система распределенного бюджетирования (Site-based-budgeting); метод прироста (Percentage-add-on-budgeting); бюджетирование, ориентированное на эффективность (Performance-based budgeting); бюджетирование,

ориентированное на результат (Outcome-focused budgeting).

Указанные в табл. 1 и 2 методы бюджетирования не являются взаимоисключающими, они имеют свои преимущества и недостатки. На практике при составлении бюджетов за рубежом часто используются варианты многих, если не всех из перечисленных выше методов. Внедрение любого из современных методов результативного бюджетирования влечет

за собой изменение традиций финансового управления, освоение принципов и современных подходов финансового менеджмента, а также изменение механизма взаимодействия структурных подразделений органов местного самоуправления. В тех странах, где последовательно реализуются принципы бюджетирования по результатам, органы власти и местное сообщество отмечают положительный эффект от введения результативного бюджетирования, определяя их как эффективные инструменты распределения бюджетных ресурсов на образование, которое муниципалитет обязуется предоставить своим гражданам.

Библиографический список

1. *Исраилов К.Е.* Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/03/11/1214896734/58.pdf>.
2. *Манукян А.Р.* Актуальные вопросы индивидуальной воспитательной работы с сотрудниками полиции // Теория и практика общественного развития. 2015. № 10. С. 79–81.
3. *Попова Р.Г., Самонова И.Н., Добросердова И.И.* Финансы предприятий. СПб., 2010.
4. *Шхагапсоева М.Х.* Средовая организация гражданско-правового воспитания // Развитие личности в образовательных системах: материалы XXXI Междунар. психолого-пед. чтений. Ростов н/Д; Армавир, 2012. С. 332–337.
5. *Card D., Krueger A.* School Resources and Student Outcomes: An Overview of the Literature and New Evidence from North and South Carolina. Cambridge, MA, 1996. Working Paper 5708. URL: http://www.nber.org/papers/w5708.pdf?new_window=1.
6. *Childress S.* Investing in Improvement: Strategy and Resource Allocation in Public Schools Districts. Prepared for the American Enterprise Institute and Thomas B. Fordham Institute conference // A Penny Saved: How Schools and Districts Can Tighten Their Belts While Serving Students Better. Cambridge, 2010.
7. *Hanushek E.A.* Efficiency and Equity in Education. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2001. URL: <http://www.nber.org/reporter/spring01/hanushek.html>.
8. *Pan D., Rudo Z.H., Schneider C.L., Smith-Hansen L.* Examination of Resource Allocation in Education: Connecting Spending to Student Performance. Austin, 2007. URL: <http://www.sedl.org/pubs/policyresearch/policydocs/Examination.pdf>.
9. *Plecki M.L., Alejano C.R., Knapp M.S., Lochmiller C.* Allocating resources and creating incentives to improve teaching and learning. Seattle, WA: University of Washington, 2006. URL: <http://depts.washington.edu/ctpmail/PDFs/Resources-Oct30.pdf>.
10. School Finance Redesign Project. Funding Student Learning: How to Align Education Resources with Student Learning Goals, 2008. URL: <http://cepa.stanford.edu>.