

М.И.Попова, начальник отдела финансово-экономического обеспечения Комитета по образованию Администрации Санкт-Петербурга

Е.Н.Михайлова, начальник управления бухгалтерского учета и финансового контроля, главный бухгалтер-аудитор Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена

ЭКОНОМИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ — ГЛАВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В настоящее время за основу стабилизации социально-экономического положения в стране принят принцип жесткого государственного регулирования и внесения корректив в федеральную финансовую политику. Эти вопросы особенно актуальны для российской системы образования, которая в значительной мере представляет собой централизованную модель управления и в ней ярче проявляется степень государственного воздействия на происходящие процессы. Анализ затрат системы показывает, что действующие правовые нормы и экономические механизмы саморегуляции не результативны; сеть учреждений не оптимальна, у государства недостаточно средств на ее содержание и развитие.

В этой публикации мы не ставили целью оценивать уровень сбалансированности противоречий, в которые вовлечена система образования. Отметим лишь, что главным все еще остается противоречие между законодательной гарантированностью финансового обеспечения и реальными возможностями государства и территорий по финансированию образовательного комплекса.

В последнее десятилетие системе образования настойчиво предлагалось щипковым эффектом решать вопросы по приведению фактических расходов в соответствие с выделенными бюджетными ассигнованиями. При этом задача осложнялась тем, что приоритетные направления развития системы не были подкреплены финансовыми ресурсами. Сегодня стало очевидным, что безупречное с правовой точки зрения отраслевое законодательство придется выполнять в пределах той доли бюджета, которая предназначена на предоставление бесплатных образовательных услуг на-

селению. Однако можно согласиться и с такими утверждениями, что в сфере образования велики потери, непроизводительные затраты, мало внимания уделяется изысканию внутренних резервов для сохранения и развития системы.

Вспомним о нашумевшей Программе экономии государственных расходов, которую называли «Программой Кириенко». В ней, на наш взгляд, освещено множество положительных аспектов, но были и такие, которые могли привести к «необратимым» последствиям. Не случайно Правительством России было в очередной раз предложено Министерству общего и профессионального образования самостоятельно взглянуть на свои расходы со стороны, еще раз проанализировать их и найти оптимальные пути решения финансовых проблем. С этой целью была сформирована рабочая группа экспертов по подготовке проекта Комплексной программы экономии и повышения эффективности использования бюджетных средств в сфере образования. Состав экспертов определялся Министерством с таким расчетом, чтобы учесть интересы всех типов образовательных учреждений. Активно работали в группе и управленцы достаточно высокого уровня. Здесь необходимо скептически заметить, что успех реализации Программы проблематичен, поскольку в ее создании не участвовали представители бюджетобразующих структур. Тем не менее покажем логику размышлений и предложений практиков-профессионалов, глубоко знающих как правовые, так и экономические проблемы сферы образования.

Очевидно, что сохранение и развитие отрасли невозможно без определения приоритетных направлений деятельности и их финансового обес-

печения. Среди наиболее важных условий функционирования можно выделить и такие, как выявление и использование новых источников финансирования; создание организационных и экономических механизмов рационального использования имеющихся финансовых и материальных ресурсов; обоснованное распределение полномочий по распоряжению этими ресурсами. С этой целью вносимые предложения были сгруппированы применительно к этапам управленческого процесса.

Отмечено, что при планировании средств необходимо совершенствовать механизмы определения затрат на нужды системы:

при финансировании — определить наиболее рациональные схемы финансовых потоков;

при использовании бюджета требуется рационализация затрат, определение основных направлений их экономии;

экономический анализ расходов и финансовый контроль должен способствовать соблюдению установленного порядка расходования средств и правил бюджетного процесса.

На бюджетном процессе остановимся особо. За новым терминологическим аппаратом и процедурными вопросами, блестяще сформулированными в хотя и не введенном Бюджетном Кодексе Российской Федерации, скрыты такие смысловые изменения, которые на практике уже связали по рукам и ногам инициативу учреждений по экономному использованию финансовых ресурсов. Эти изменения в первую очередь связаны с перемещением бюджетных средств со счетов учреждений на счета органов казначейства. При этом с точки зрения бюджетополучателей суть этой процедуры такова: если кто и сумел сэкономить средства — их изымут, поскольку невозможно, как раньше, зачислять эти средства на счет сумм по поручениям либо самостоятельно перераспределять; того, кто допустил несанкционированный расход, накажут; тот, кто был законопослушен, остался без тепла, света, воды и средств связи.

С государственной позиции процесс управления бюджетными ресурсами через органы казначейства экономически целесообразен, так как дает положительные результаты в части маневрирования государственными средствами целевого финансирования расходов и контроля за финансовыми операциями учреждений.

Итак, вернемся к проекту Программы. Чтобы дать ответы на вопросы: где можно получить экономию и повысить эффективность бюджетных ассигнований, каким образом, кто это сделает,

следует определиться с принципами структуризации расходов.

В результате горячих дискуссий было принято предложение классифицировать все мероприятия на 27 классификационных групп по таким критериям, которые позволили бы учесть особенности каждого типа образовательного учреждения, специфику уровня бюджетной системы и вида реализуемого мероприятия.

Общеизвестно, что любые позитивные изменения в обществе связаны с правовыми, экономическими и организационными аспектами. Поэтому было отмечено, что в первую очередь для системы образования важна четкость законодательства, чтобы не противопоставлять «хорошие» законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании» — «плохим», как правило к ним всегда относят Бюджетный и Налоговый Кодексы, которые никоим образом не соотносены с профильными правовыми нормами. Здесь мнения всех экспертов сошлись на необходимом установлении минимальных государственных социальных стандартов, представляющих собой перечень таких образовательных услуг, которые были бы реально подкреплены нормативно выделяемыми финансовыми ресурсами. Но это дело будущего. В ближайшей перспективе можно изыскать резервы и без законодательного вмешательства. Даже организационными средствами можно достичь таких положительных результатов, которые позволят снизить степень социальной напряженности в коллективах, погасить кредиторскую задолженность бюджета перед бюджетополучателями и задолженность последних перед поставщиками услуг. Такой опыт регионами и учреждениями накоплен и его следует чаще освещать и смелее внедрять. К примеру, все еще актуальны такие мероприятия, как установка приборов учета теплоэнергоресурсов, лимитирование натуральных показателей потребления этих ресурсов, контроль за полной возмещением коммунальных расходов арендаторами. Наибольшие потери учреждений связаны именно с коммунальными услугами.

Далее было признано необходимым произвести вычленение тех мероприятий, которые присущи укрупненным группам родственных и тесно взаимосвязанных образовательных программ по:

- дошкольному образованию, среднему общему (полному) образованию, дополнительному образованию детей;

- начальному и среднему профессиональному образованию;

- высшему профессиональному и послевузовскому образованию.

Приведем только один из примеров этой группы мероприятий, который позволил бы значительно сократить финансовые и временные затраты: это расширение практики согласованных государственных стандартов по уровням образования и сокращения сроков обучения в вузах лиц, окончивших учреждения среднего профессионального образования.

Полный перечень программных мероприятий прилагается. Многие из них требуют значительной правовой доработки. Однако среди них есть и такие, которые, на наш взгляд позволят избежать

потерь и улучшить степень финансовой обеспеченности учреждений.

Важное значение для рационализации расходов имеет также четкое распределение затрат по уровням бюджетной системы: федеральному, региональному и местному. К примеру, передача части учреждений профессионального образования с федерального финансирования на нижестоящие бюджеты с выделением в течение определенного периода целевых субвенций могла бы сориентировать их на региональные и муниципальные рынки труда, привести к улучшению использования учебных помещений, к снижению потерь и увеличению фондоотдачи.