

Тема 2.2. Бюджетное финансирование образования

2.2.1. *Схема бюджетного финансирования образования.*

2.2.2. *Определение потребности образовательного учреждения в бюджетных средствах.*

2.2.3. *Расчет потребности в финансировании.*

2.2.1. *Схема бюджетного финансирования образования.*

Как известно, учреждение – это некоммерческая организация, финансируемая собственником полностью или частично.

Воспользовавшись определением финансирования и сметного финансирования, можно определить задачи, которые необходимо решать для обеспечения финансирования. К ним можно отнести:

- определение целей, на которые должны направляться бюджетные средства;
- планирование расходов бюджетов на образование;
- обеспечение контроля за направлением средств на определенные цели;
- обеспечение правильного расходования средств;
- обеспечение эффективного расходования средств.

Перечисленные задачи разделяются на 4 основные группы:

- 1) целеполагание;
- 2) планирование;
- 3) расходование средств в соответствии с целями и планом;
- 4) контроль за расходованием средств.

Можно, конечно, продолжить этот перечень, включив в него систему контроля за расходованием средств, бухгалтерский учет и т. д., но это приведет к излишней детализации процесса за счет частных.

В процессе финансирования на федеральном уровне участвуют следующие органы:

- Президент Российской Федерации (высшее должностное лицо);
- Федеральное Собрание Российской Федерации (законодательная власть);
- Правительство Российской Федерации (исполнительная власть);
- Министерство финансов Российской Федерации;
- федеральные министерства и ведомства, имеющие в своем ведении образовательные учреждения, финансируемые из федерального бюджета;
- Федеральное казначейство, Государственный банк;
- образовательные учреждения федерального ведения (бюджетополучатели).

На уровне субъектов Российской Федерации:

- Президент, Глава Администрации (высшее должностное лицо);
- законодательные органы субъектов Российской Федерации (законодатель);
- правительства субъектов федерации;
- министерства (управления) финансов, включая казначейства субъектов федерации;
- министерства и ведомства субъектов федерации (обычно это министерства, управления, комитеты по образованию, по науке и образованию и т. д.);
- казначейства, банки;
- образовательные учреждения ведения субъектов федерации (бюджетополучатели).

На муниципальном уровне:

- законодатели муниципального уровня;
- финансовые отделы;
- отделы народного образования;
- казначейства, банки, отделения банков;
- муниципальные образовательные учреждения (бюджетополучатели).

Разработка проекта бюджета по отрасли "Образование", представляющего собой сводную смету затрат по всем учреждениям системы образования страны, региона или отдельного муниципального образования в разрезе статей бюджетной классификации может осуществляться двумя основными способами:

- 1) разработка каждым учреждением системы образования проекта сметы с последующим

сведением этих проектов в сводную смету;

- 2) разработка общей сметы расходов по всей планируемой системе образования с последующей декомпозицией разработанной сметы по отдельным учреждениям.

Первый способ применяется в условиях стабильного финансирования, в условиях плановой экономики, например. Именно таким способом предписывалось разрабатывать проекты бюджетов еще в 1930-е и последующие годы.

С точки зрения государственного управления системой образования первый способ является наиболее либеральным, поскольку предлагает органу управления образованием следовать предложениям учреждений, не осуществляя каких-либо управленческих воздействий. Издержки такого подхода очевидны: отсутствие стимулов к экономии и рациональному использованию средств финансирования, рост расходов и т. д. Разумеется, в таком явном виде эти издержки не проявлялись и не проявляются, поскольку даже в этом случае орган управления принимает меры к ограничению необоснованного роста расходов посредством согласования проектов смет и др.

Второй способ имел ограниченное распространение в условиях резкого сокращения бюджетного финансирования образования и был впервые применен в 1997 г. (в 1996 г. было резко сокращено бюджетное финансирование образования из-за дефицита бюджета). Проект сводной сметы по министерствам (ведомствам) с последующим распределением бюджетных ассигнований между бюджетополучателями (подведомственными учреждениями) разрабатывался на основе сводных лимитов, получаемых от органа управления, определяющего финансовую политику (на федеральном уровне – Минфина России).

При таком порядке не было необходимости в расчете потребности образования в бюджетном финансировании, поскольку расчет был по существу заменен распределением объема ресурсов, которые государство (в лице Минфина России) предполагало направить на финансирование системы образования, исходя из политических установок по финансированию отраслей экономики и имевшихся возможностей федерального бюджета.

В практической деятельности применяют оба этих способа. Основным из них является все-таки разработка проектов смет – прогноза потребности в бюджетном финансировании – учреждениями системы образования, а расчеты показателей финансирования системы образования в целом используются для проверки и дополнительного обоснования заявляемых показателей.

Процедура разработки прогнозов потребности в бюджетных средствах для финансирования образования сложилась достаточно давно. Она была и остается весьма трудоемкой, примерно одинаковой для всех уровней бюджетного финансирования и включает следующие основные этапы:

- разработка каждым образовательным учреждением проекта сметы на прогнозируемый период исходя из нормативной базы расчета потребности в средствах на текущий год с корректировкой на индекс-дефлятор для прогнозируемого (или планируемого) периода и на другие корректирующие коэффициенты, выданные в качестве исходных данных в методических материалах к разработке проекта бюджета;

- согласование проектов смет образовательных учреждений с вышестоящим органом управления образованием и включение их в сводную смету по отрасли (региону, муниципальному образованию), представляемую органом управления образованием в проект бюджета;

- представление сводной сметы органу управления (министерству, управлению, отделу финансов), формирующему проект бюджета соответствующего уровня, согласование проекта бюджета, в т. ч. разногласий по проекту бюджета;

- представление Правительством (федеральным, субъекта федерации, исполнительной властью муниципального образования) проекта бюджета законодателю (Федеральному Собранию Российской Федерации, законодательному органу субъекта Российской Федерации, муниципальному собранию);

- рассмотрение законодателем проекта и принятие бюджета, включающего в расходы на образование.

Бюджетная классификация утверждена законом.

Уровни классификации расходов бюджетов Российской Федерации:

- раздел и подраздел (раньше они разделялись на отдельные классификационные уровни) – первый и второй уровни бюджетной классификации; раздел определяет расходование бюджетных

средств на выполнение функций государства: оборону, здравоохранение, образование, культуру и т. д., для исполнения которого выделяются те или иные расходы бюджета; подраздел детализирует содержание раздела, выделяя в пределах основных функций государства функции отдельных содержательных направлений, имеющих выраженный обособленный характер;

- целевая статья – образуют третий уровень функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и отражают финансирование расходов бюджетов по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств бюджетов, а также по целевым программам (подпрограммам) в пределах подразделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;

- вид расходов.

Виды расходов бюджетов Российской Федерации образуют четвертый уровень функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и детализируют направления финансирования расходов указанных бюджетов в пределах целевых статей. Иными словами, вид расходов введен как классификационный уровень для детализации целевых статей.

Целевые статьи и виды расходов утверждаются на год:

- в части федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов – федеральным законом о федеральном бюджете и федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

- в части бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – законами о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий год и решениями о бюджете муниципального образования на соответствующий год.

Следует отметить, что классификация содержит ведомственную классификацию – коды министерств и ведомств, которым выделяются бюджетные средства.

В составе бюджетной классификации расходов бюджетов Российской Федерации имеется еще и экономическая классификация. Экономическая классификация является группировкой расходов бюджетов по их экономическому содержанию, т.е. по конкретным направлениям расходования средств при осуществлении той или иной деятельности для достижения поставленных в рамках функциональной классификации целей.

Экономическая классификация важна потому, что является структурой сметы учреждения системы образования.

Тем не менее бюджетная классификация утверждена законом и является обязательной для применения в финансовой деятельности учреждений системы образования. Представляя проект бюджета образования с наукой на ближайшие три года, «Приоритетом при формировании бюджета являлись национальные цели».

Так, скажем, на среднее образование на 2020 год выделено 911,6 млрд руб., на 2021 год — 947,3 млрд, на 2022-й — 903,5 млрд. На высшее соответственно — 527,6 млрд, 556 млрд и 562 млрд, а на науку — 505,6 млрд, 518 млрд и 540 млрд. В абсолютных значениях, казалось бы, немало. Но это только на первый взгляд, так как ситуация в стране быстро изменяется.

2.2.2. Определение потребности образовательного учреждения в бюджетных средствах.

Научный анализ выделяет три основных достаточно условных направления определения потребности в ресурсном обеспечении образования:

- 1) социальное – определение потребности в ресурсах на основе прогнозирования и планирования контингентов и принятых социальных обязательств государства в сфере образования и сопоставление потребности с имеющимися возможностями для определения дополнительной потребности в ресурсах;

- 2) экономическое – расчет нормы рентабельности образования путем сопоставления издержек и выгод образования (сравнение затрат и результата, выраженного в приросте национального дохода или ВВП, полученного за счет роста образовательного потенциала общества); упрощенно – сопоставления затрат на образование с приростом заработной платы получившего образование человека;

- 3) расчетное – прогнозирование и расчет потребности экономики в рабочей силе и использование этой потребности в качестве исходного параметра для определения потребности

образования в ресурсах.

В настоящее время применяются в разных вариантах все три подхода. Распределение ресурсов между уровнями образования и образовательными учреждениями осуществляется в соответствии со сложившимся порядком организации бюджетного финансирования. сметы расходов бюджетного учреждения.

Действующий механизм определения потребности образовательных учреждений в финансировании построен на принципе первичности образовательного процесса, обеспечения нормального функционирования государственных или муниципальных образовательных учреждений, которые обеспечивают реализацию конституционных гарантий и сложившихся государственных обязательств в области образования и требуют для своего функционирования определенного государственного или муниципального бюджетного финансирования. Объемы финансирования должны быть достаточны для осуществления образовательного процесса в параметрах, предусмотренных законодательно, т.е. в соответствии с государственными образовательными программами и стандартами, реализуемыми образовательными учреждениями.

Технически расчет потребности в бюджетных средствах на уровне отрасли и (или) региона может осуществляться, как уже отмечалось выше, двумя основными путями:

1) сводом расчетов потребности в средствах, проведенных непосредственно образовательными учреждениями;

2) расчетом потребности в средствах, проводимым органом управления образованием соответствующего уровня с использованием усредненных показателей.

Второй путь кажется менее трудозатратным, поскольку основная нагрузка при его осуществлении ложится на орган управления образованием, а привлечение образовательных учреждений необходимо лишь для уточнения исходных данных.

Оба эти пути требуют разработанной методической базы расчета потребности в средствах либо на уровне отдельного образовательного учреждения, либо на уровне отрасли (министерства, ведомства, региона, муниципального образования).

Исходными параметрами любого расчета потребности в средствах являются показатели контингента учащихся (студентов, воспитанников, слушателей и т. д.) – фактические, плановые, прогнозные, – в зависимости от того, какая потребность рассчитывается.

Расчет производится исходя из установленных соотношений (число студентов на одного преподавателя, количество педагогов на один класс-комплект – класс заданной численности учащихся, количество воспитателей на группу и т. д.). Если такие соотношения не установлены, то число преподавателей на класс-комплект определяется расчетным путем, исходя из установленных предельных норм учебного времени для учащихся и рабочего времени для преподавателей.

Число должностей вспомогательного и обслуживающего персонала определяется либо на основе имеющихся типовых штатов для отдельных типов образовательных учреждений, либо как доля от числа должностей преподавателей. Число должностей персонала, необходимого для обслуживания образовательного учреждения, определяется на основе норм и нормативов зон обслуживания – площадей помещений для уборки, мест в гардеробах, коммуникаций, электроустановок и т.п. Итогом является выверенное штатное расписание конкретного образовательного учреждения, которое в итоге является основой для определения потребности в средствах для оплаты труда работников.

На основе действующей системы оплаты труда, принятой для работников образования (федерального, регионального, отраслевого, муниципального уровня), определяются размеры должностных окладов, надбавок, доплат и прочих выплат для всех категорий работников. Это, пожалуй, самая сложная часть финансовых расчетов, поскольку она касается размеров заработной платы каждого конкретного человека. Чем точнее будет проведен расчет на данном этапе, тем меньше будет вопросов и неясностей в течение года. Сумма всех ”заработных плат“ по штатному расписанию даст размер общего фонда заработной платы по образовательному учреждению.

Средства, необходимые для социального и материального обеспечения учащихся, воспитанников и работников учебных заведений, определяются исходя из численности тех категорий учащихся, которые должны этими средствами обеспечиваться. К таким категориям относятся дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, учащиеся на полном

государственном обеспечении и т. д., а также работники, имеющие право на получение соответствующих выплат. В расчетах используются установленные нормативы их обеспечения стипендиями, выплатами, питанием, одеждой и др.

Следует учитывать необходимость замены материальных объектов, пополнение библиотек, приобретение дополнительного оборудования и т.д.

В результате проведения расчетов определяется так называемая нормативная или базовая потребность образовательных учреждений в бюджетных средствах.

В основу распределения средств, таким образом, закладываются расчеты нормативной (базовой) потребности в разрезе статей экономической классификации по каждому образовательному учреждению.

Существуют и несколько иные подходы к определению потребности образовательных учреждений в бюджетных средствах, основанные на агрегировании постатейных расчетов и применении обобщающих показателей структуры расходов, точнее – на определении доли различных статей расходов в их общей сумме.

Обобщая порядок определения нормативной или базовой потребности в финансировании образовательного учреждения, нетрудно заметить, что наиболее обоснованные результаты получаются в том случае, если удастся провести расчеты исходя из содержания работ, которые выполняются в рамках осуществляемой деятельности, т.е. образовательного процесса. Только так можно обосновать необходимость тех или иных затрат, что делает необходимым определение содержания работ, которые должны быть выполнены или выполняться в ходе осуществления учреждением образовательной деятельности.

2.2.3. Расчет потребности в финансировании.

Несмотря на то, что общая схема определения потребности системы образования в бюджетных средствах представляется достаточно понятной, расчет потребности в бюджетных средствах является трудоемкой и сложной работой.

Основными исходными данными для расчета потребности в финансировании являются следующие:

- контингент студентов, учащихся, воспитанников;
- система оплаты труда работников образования;
- нормативы социального и материального обеспечения студентов, учащихся, воспитанников, работников образовательных учреждений;
- материальная база образовательных учреждений: кубатура зданий, занимаемые площади, приборы и оборудование, используемые в образовательном процессе и др.

На первом этапе определяется величина контингента учащихся в образовательном учреждении на планируемый год.

Лицензионное ограничение контингента учащихся в образовательном учреждении представляется понятным, поскольку отражает возможности материальной базы и ее качества применительно к установленным государством условиям осуществления образовательного процесса. И если принято решение, что в нормальных условиях в конкретной школе должно обучаться не более 500 человек, то больше в ней учиться и не должно.

Задания учредителя по обучению представляют собой в полном смысле слова – задания, т.е. принятое учредителем решение о величине контингента учащихся в образовательном учреждении, обучение которого оплачивается (финансируется) учредителем из своего бюджета. На государственном уровне эти решения принимаются органом управления образованием, в ведении которого это учреждение находится, и финансируется из государственного бюджета соответствующего уровня. В негосударственных учебных заведениях задания могут устанавливаться решением учредителя и финансироваться им из своих средств.

В пределах лицензионных требований определяется контингент учащихся тех уровней образования, где обучение является либо общедоступным и бесплатным (дошкольное, школьное), либо в учреждениях дополнительного образования, где обучение осуществляется на платной или на бесплатной основе, но в пределах устанавливаемой величины контингента обучающихся. Общедоступность образования заключается в том, что в учебные заведения должны быть приняты все желающие там обучаться, но только в пределах установленной лицензией численности.

Основные расчеты объемов финансирования осуществляются с использованием показателя среднегодового контингента учащихся, который определяется по формуле:

$$\bar{N} = \frac{N_n - N_{\text{выб}} + N_{\text{пост}} + N_k}{2},$$

где \bar{N} – среднегодовой контингент учащихся;

N_n – численность учащихся на начало года;

$N_{\text{выб}}$ – численность учащихся, выбывающих в течение года (в т.ч. выпускников);

$N_{\text{пост}}$ – численность учащихся, поступающих на обучение в планируемом году;

N_k – численность учащихся на конец планируемого года.

Для учреждений высшего профессионального образования среднегодовой контингент определяется несколько иначе:

- по дневной форме обучения – как сумма показателей приема на обучение за число лет обучения (5–6 лет) без учета отсева;
- по остальным формам обучения – по фактическому контингенту.

Для отдельных показателей финансирования используются данные о фактическом числе учащихся определенных категорий.

Потребность в средствах на оплату труда рассчитывается исходя из численности и квалификационной структуры преподавательского персонала и других категорий работников образовательного учреждения.

Например, для студентов высших учебных заведений установлены соотношения, указанные выше. Поэтому расчет числа должностей профессорско-преподавательского состава будет определяться по формуле:

$$N_{\text{ППС}} = N_{\text{до}} / 10 + N_{\text{во}} / 15 + N_{\text{зо}} / 35,$$

где $N_{\text{до}}$ – численность студентов дневной формы обучения;

$N_{\text{во}}$ – численность студентов вечерней формы обучения;

$N_{\text{зо}}$ – численность студентов заочной формы обучения.

Не удивительно, что результат может получиться не целым – рассчитывается показатель числа должностей, допускающий дробный результат, а не численности профессоров.

По отдельным специальностям (художественные, музыкальные, изучение восточных языков и др.) и вузам установлены индивидуальные соотношения, меньше расчетных, что также требует уточнения результатов.

На практике, конечно, полученные результаты будут отличаться от базовых, поскольку для проведения занятий требуются не просто педагоги, а педагоги по разным предметам, по которым предусмотрена разная предельная рабочая нагрузка.

Необходимо учитывать и другие факторы, определяющие число ставок педагогических работников.

Численность других категорий работников образовательных учреждений определяется на основе:

- типовых штатов (типовые штаты определяют число должностей различных категорий работников образовательных учреждений в зависимости от численности учащихся);
- установленных норм обслуживания материально-технической базы образовательного учреждения;
- сложившихся соотношений между различными категориями работников (применяется для расчета фонда оплаты труда работников, не относящихся к профессорско-преподавательскому составу вузов, когда фонд оплаты труда этих работников определяется в процентах к фонду оплаты труда профессорско-преподавательского состава).

Отнесение должностей к разрядам осуществляется в соответствии с отраслевыми тарифно-квалификационными справочниками на основании решений тарифных комиссий образовательных

учреждений. При утверждении ЕТС было установлено также и распределение должностей работников образования по тарифным разрядам.

При расчете фонда оплаты труда работников образовательных учреждений учитываются также все предусмотренные законодательными и нормативными документами дополнительные выплаты: надбавки, доплаты, компенсации и др.

В принципе, расчет можно сделать по данным о площадях учебных заведений (данные государственного статистического наблюдения) и отчетных данных о фактических выплатах хозяйственному персоналу, обслуживающему эти площади.

При расчете фонда оплаты труда необходимо учитывать также районный коэффициент для выплаты надбавок за стаж работы в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, иные дополнительные надбавки к фонду заработной платы, связанные с индивидуальной спецификой учебных заведений. Такими факторами может выступать наличие (в вузе) ядерного реактора, ботанического сада, обсерватории, опытных полей, садов, пришкольного хозяйства, лесхоза и др.

Приведенный порядок расчета является схематичным, служит для целей "введения в курс дела" и не учитывает, разумеется, всех тонкостей этого процесса. Да и системы оплаты труда в регионах могут отличаться от ЕТС в большую сторону как за счет повышения ставки первого разряда, так и за счет применения различных надбавок и доплат стимулирующего характера.

Все это, разумеется, должно учитываться при проведении расчетов. Следует еще раз отметить, что расчет фонда оплаты труда является наиболее ответственной частью расчета потребности в средствах по следующим причинам:

- расчет в конечном итоге касается заработной платы конкретных людей, причем людей, в основном, высокой квалификации, труд которых и так оплачивается достаточно низко;
- оплата труда регулируется множеством нормативных документов, которые должны быть учтены в расчетах в полном объеме;
- оплата труда является важнейшим социальным и политическим фактором, поэтому проверяется и контролируется в первую очередь.

Определение потребности в средствах для выплаты стипендий и осуществления иных выплат социального характера осуществляется методом прямого счета: определяется фактическое число обучающихся и работников образовательного учреждения, имеющих право на получение указанных выплат, и умножается на установленные величины выплат.

Расчет потребности в средствах по другим направлениям расходов осуществляется на основании существующих (в т.ч. и ориентировочных, примерных, расчетных) нормативов и санитарных норм, по которым определяются количественные показатели потребности образовательного учреждения в ресурсах (тепло, электроэнергия, водоснабжение и водоотведение, газ), необходимых для нормального функционирования, а также нормативы износа оборудования, расходования материалов, регулярности проведения текущего профилактического и капитальных ремонтов, количества телефонов, необходимых транс-портных средств, средств связи и т. д. Все эти данные обобщаются с учетом потребления аналогичных ресурсов в предыдущие годы – потребление ресурсов в планируемом году может отличаться от объемов потребления предыдущих лет вследствие каких-либо изменений в образовательном учреждении.

В результате проведенных расчетов получается так называемая "нормативная" или базовая потребность образовательных учреждений в бюджетных средствах. Поскольку реальное финансирование обычно отличается от рассчитанной потребности, то последняя используется в качестве базы распределения бюджетных средств.

Разнесение затрат по статьям осуществляется в соответствии с порядком отнесения расходов к статьям экономической классификации – методическими материалами Минфина России.

Разумеется, проект сметы можно сразу рассчитывать по статьям экономической классификации. Но порядок такого расчета (по последнему варианту классификации) еще не разработан, что затрудняет работу.