

Чигрова Н.В.

Оренбургский государственный университет
E-mail: finp@yandex.ru

ФОНД ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ НАЧАЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

В статье предложен новый подход к финансированию развития начального профессионального образования посредством создания в рамках регионального бюджета целевого фонда финансирования развития начального профессионального образования. Автором разработан механизм формирования финансовых ресурсов данного фонда и определены основные направления их использования. В целях обеспечения эффективности использования средств фонда выполнена адаптация методики оценки результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ к условиям НПО.

Ключевые слова: фонд, начальное профессиональное образование, плата за рабочую силу, долгосрочная целевая программа, результативность, эффективность.

Рост уровня технической оснащенности производств требует наличия квалифицированных специалистов и соответствующей системы их подготовки. Выполнение задач начального профессионального образования (НПО) в области социально-экономического развития и подготовки квалифицированных кадров в значительной мере зависит от создания эффективного механизма финансирования образовательных учреждений, от полноты привлечения средств из внебюджетных источников в отрасли профессионального образования. Актуальным является формирование нового подхода к финансовому обеспечению развития НПО и оценки эффективности использования средств направляемых на эти цели.

Вопросам финансирования НПО посвящены работы А.С. Борисова, А.С. Гармашовой, Т.В. Гериш, А.А. Кирияка, Г.К. Лапушинской, П.И. Самойленко и др. Проблемы оценки эффективности и результативности использования средств на социальные цели рассматриваются в работах И.И. Ахокас, С.В. Барулина, В.С. Кусмарцевой, Е.Л. Шековой и др. Однако тенденции развития НПО предполагают дальнейшую проработку отдельных вопросов финансового обеспечения данной сферы.

В сложившейся ситуации сокращения объемов финансирования начального профессионального образования и снижения эффективности использования средств в данной сфере [2], целесообразным представляется создание фонда финансирования развития НПО, средства которого будут формироваться за счет поступления платы работодателей за используе-

мую ими квалифицированную рабочую силу и поступления из бюджета различных уровней, направляемые на финансирование учреждений НПО. Проблемы в организации взаимодействия НПО с субъектами рынка труда не являются случайными, а отражают собой отчетливо обозначившуюся тенденцию увеличения экономических потерь общества от рентоориентированного поведения российских организаций-работодателей. Такая модель поведения крупных российских предприятий выражается в стремлении переложить собственные затраты по воспроизводству квалифицированной рабочей силы на плечи всего общества и поиске других путей обеспечения устойчивости посредством использования ресурсов государства.

Такой фонд должен быть целевым и создаваться в составе регионального бюджета, поскольку платежи в фонд должны иметь обязательный характер. Денежные средства фонда должны быть обособлены от бюджета и на покрытие бюджетных расходов не использоваться; фонд создается и используется на строго определенные публичные цели, в конкретной части территории государства; его правовое положение определяется правовым актом, принятым соответствующим представительным органом.

Так, формальное закрепление порядка осуществления платежей, направляемых на формирование предлагаемого нами Фонда финансирования развития НПО (ФФРНПО), требует законодательного закрепления следующих их элементов:

– плательщики, которыми являются организации всех секторов экономики, осуществля-

ющие деятельность на территории Российской Федерации;

– объект платежа, как число аттестованных рабочих мест, на которых предусматривается использование квалифицированных работников, прошедших профессиональное обучение по программам НПО;

– база расчета платежа, определяемая как среднегодовое расчетное число аттестованных рабочих мест, предусматривающих использование квалифицированных работников, прошедших профессиональное обучение по программам НПО;

– ставка платежа, устанавливаемая в абсолютной величине (рублей за одно рабочее место), пересматривается один раз в три года;

Методика расчета ставки:

$$Ст_{pc} = [П_{\phi} - Б_{\phi}] / [Ч_{п} \cdot 3 \cdot 12], \quad (1)$$

где $Ст_{pc}$ – ставка платы за рабочую силу;

$П_{\phi}$ – потребность в финансировании текущих и капитальных расходов НПО на предстоящие 3 года;

$Б_{\phi}$ – средства бюджетов всех уровней, запланированные на очередной год и плановый период на финансирование НПО;

$Ч_{п}$ – прогнозная численность занятых в сфере производства товаров, работ, услуг.

– сроки внесения платежей, определяемые как ежемесячные, для обеспечения ритмичности финансирования учреждений НПО;

– источником уплаты платежа являются затраты на производство продукции, работ и услуг;

– порядок исчисления определяется как произведение среднесписочной численности на ставку платы за рабочую силу;

– порядок определения размера платежа как 1/12 доля его величины, исчисляемой ежегодно, по состоянию на 31 декабря предшествующего календарного года;

– льготы по уплате платежей, предусматривающие освобождение от уплаты платежей организаций, заключивших двухсторонние договоры на подготовку кадров с учреждениями НПО на период действия данных договоров.

Установление описанных элементов платежей позволит получить дополнительные эффекты от регулирования финансовых отношений в сфере НПО. Наиболее важными из них являются следующие:

– возможность повышения точности прогнозирования величины ФФРНПО на период времени, сопоставимый со сроком выполнения большинства образовательных программ НПО;

– стимулирование производственного сектора экономики к выявлению фактической структуры требуемой рабочей силы, сбору информации о загрузке имеющихся рабочих мест и раскрытию данных о состоянии неформальной занятости;

– мотивация крупных работодателей к установлению устойчивых связей с учреждениями НПО, в том числе их участия в выработке критериев и оценке качества профессионального обучения как фактора повышения их заинтересованности в дополнительных финансовых вложениях в подготовку кадров.

Основным направлением использования средств Фонда должно стать финансирование реализации долгосрочных целевых программ (ДЦПр) направленных на развитие НПО. Однако, нового подхода требует не только организация финансирования развития данного уровня профессионального образования, но и оценка эффективности использования средств направляемых на эти цели.

Процесс финансового обеспечения реализации ДЦПр в сфере НПО необходимо обеспечить регулярно выполняемой последовательностью операций по оценке результативности и эффективности программных мероприятий, имеющих форму проектов, на основе итогов которых принимаются решения о параметрах финансового обеспечения этой сферы. Элементами методики формирования и применения предлагаемого механизма финансирования ДЦПр по развитию НПО представляются следующие последовательно выполняемые обязательные и дополнительные этапы процесса:

– определение единых критериев оценки результативности и эффективности ДЦПр, необходимых для обеспечения сопоставимости разных по содержанию элементов деятельности;

– осуществление процедур измерения результативности ДЦПр по критерию достижения запланированного результата по каждому программному мероприятию в отдельности и программе в целом;

– оценка эффективности ДЦПр в целом и составляющих ее программных мероприятий;

– координация итогов процедур оценки результативности и эффективности ДЦПр с процессом принятия управленческих решений по финансовому обеспечению реализации как программы в целом, так и составляющих ее мероприятий.

Так, разработка единых критериев оценки результативности и эффективности ДЦПр осуществляется для обеспечения сопоставимости программ, реализуемых в рамках разных моделей образовательной политики. Для выработки и упорядочения конкретных оценочных показателей результативности и эффективности реализации ДЦПр предлагается принять иерархический принцип их организации, включающий в себя основные и дополнительные показатели:

– основными показателями результативности являются полнота достижения запланированного результата программы, а также заложенного в условия ее принятия уровня эффективности программы;

– к дополнительным показателям относятся результаты измерения конкретных параметров составных частей программы (программных мероприятий, самостоятельных этапов выполнения, промежуточных результатов). Например, ими являются оценки полноты использования всех видов используемых ресурсов; экономность их использования и соблюдение норм обеспечения сохранности; своевременность достижения промежуточных и окончательных результатов; наличие сигналов о непредусмотренных негативных эффектах от выполнения программных мероприятий, проявление факторов, препятствующих успешной реализации элементов программы; достижение качества достигнутых результатов.

Разработка показателей результативности служит условием координации результатов измерения соответствующих параметров с процессом принятия решения о финансировании этапов реализации ДЦПр и программных мероприятий. Исходным этапом этой процедуры является определение результативности ДЦПр по критерию достижения запланированного результата по каждому программному мероприятию в отдельности и программе в целом.

В силу множественности элементов программы такой результат, как правило, характеризуется не единственным измерителем, а целой совокупностью количественных и каче-

ственных показателей. Соответственно, расчет результативности может быть выполнен путем расчета процентного отношения фактически достигнутых результатов (показателей, определенных как результат конкретной программы, этапа ее реализации, программного мероприятия) к их запланированным значениям [1]. При расчете результативности возьмем за основу подход предложенный С.В. Барулиным и В.С. Кусмарцевой:

$$P_m = \frac{\sum_{i=1}^n \left(\frac{P_\phi}{P_\pi} \right)}{n} \cdot 100\% , \quad (2)$$

где P_m – результативность программного мероприятия;

P_ϕ – фактическое значение i -го результирующего показателя программного мероприятия;

P_π – плановое значение i -го результирующего показателя программного мероприятия;

i – конкретный результирующий показатель оценки конкретного программного мероприятия;

n – количество результирующих показателей программного мероприятия.

$$P = \frac{\sum_{j=1}^k (P_m)_j}{k} , \quad (3)$$

где P – результативность ДЦПр в целом;

P_m – результативность программного мероприятия;

j – конкретное программное мероприятие ДЦПр;

k – количество программных мероприятий в ДЦПр.

Важным аспектом представляется определение минимального значения показателя результативности ДЦПр, при достижении которого должно быть принято решение о целесообразности продолжения ее реализации и, соответственно, финансирования. При этом необходимо разграничивать целевое назначение осуществления процедур измерения результативности ДЦПр в целом и ее отдельных частей.

Если в первом случае достижение минимального значения является достаточным основанием для прекращения финансирования программы, то второй вариант чаще выступает причиной коррекций в структуре ее финанси-

рования. Поскольку программные элементы тесно согласованы между собой, то простое их исключение или изменение параметров (по объемным показателям или срокам выполнения) предполагает внесение изменений в организацию всего процесса реализации ДЦПр. В этом случае проявляется роль качественных параметров разработанной ДЦПр, состоящих в заблаговременном выявлении характера взаимосвязанности элементов программы.

После измерения результативности ДЦПр должна быть выполнена оценка ее эффективности, задачей которой служит обоснование решения о продолжении или прекращении финансирования. Так, при показателе результативности ДЦПр не ниже допустимого уровня выполняются процедуры по оценке эффективности реализации программы в целом и каждого программного мероприятия по критерию фактического достижения запланированного уровня эффективности. Это обстоятельство является причиной требования о включении в состав планируемых параметров ДЦПр показателей эффективности каждого программного мероприятия.

Плановая и фактическая эффективность программного мероприятия, с использованием оценочного показателя эффективности программы рассчитываются по следующим формулам [1]:

$$\mathcal{E}_m = \frac{P_m}{Z_m}, \quad (4)$$

где \mathcal{E}_m – фактическая (плановая) эффективность программного мероприятия;

P_m – фактическое (плановое) значение результирующего показателя программного мероприятия;

Z_m – фактические (плановые) расходы на достижение результата.

$$\mathcal{E}_\phi = \frac{\sum_{i=1}^k \left(\frac{\mathcal{E}_{m(\phi)}}{\mathcal{E}_{m(n)}} \right)}{k} \cdot 100\%, \quad (5)$$

где \mathcal{E}_ϕ – фактический уровень планируемого показателя эффективности ДЦПр;

$\mathcal{E}_{m(\phi)}$ – фактическая эффективность программного мероприятия;

$\mathcal{E}_{m(n)}$ – плановая эффективность программного мероприятия;

i – конкретное программное мероприятие ДЦПр;

k – общее количество программных мероприятий в ДЦПр.

Фактический уровень эффективности долгосрочной целевой программы (\mathcal{E}_ϕ) может принимать различные значения, от конкретной величины которых пропорционально зависит объем дальнейшего финансирования программы:

1) $\mathcal{E}_\phi \leq 65\%$ – прекращение финансирования ввиду досрочного завершения программы;

2) $65\% < \mathcal{E}_\phi \leq 85\%$ – проведение дополнительного анализа на основе применения уточняющих критериев эффективности и результативности, сокращение первоначально запланированных объемов финансирования;

3) $85\% < \mathcal{E}_\phi \leq 100\%$ – сохранение запланированных объемов финансирования.

Дополнительный анализ выражается в том, что при средних – от 65 до 85% – значениях показателя эффективности возникает потребность в принятии решений о внесении корректив в параметры финансирования ДЦПр. Это требует дополнительной оценки влияний факторов среды. Например, в состав таких уточняющих оценок включается критерий полноты использования имеющихся финансовых, материальных и прочих ресурсов в рамках реализации ДЦПр.

В отношении финансовых ресурсов показателями оценки могут быть:

– доля израсходованных ресурсов в общем объеме финансирования программы;

– доля программных мероприятий, в отношении которых отсутствуют сведения о длительных сроках нахождения неиспользованных средств на банковских счетах бюджетополучателей;

– доля программных мероприятий, в рамках отсутствует сведения о сверхнормативных сроках ввода в эксплуатацию или длительных простоях приобретенного оборудования и других объектов капитальных вложений.

В число уточняющих критериев следует включить показатель экономности использования бюджетных средств, понимаемый как достижение запланированного результата с использованием предварительно определенного объема средств, а также обеспечение их сохранности. Показателями этого могут служить:

– доля израсходованных с нарушением установленного порядка средств в общем объеме фактического финансирования программы;

– отношение потерь финансовых и материальных ресурсов исполнителей программы к общему объему использованных ими ресурсов.

Следующим уточняющим критерием выступает своевременность получения запланированного программой или конкретным мероприятием результата. Оценочным показателем здесь выступает доля программных мероприятий, в процессе реализации которых получение запланированного результата произошло в установленные сроки. Например, такие к таким случаям относится несоблюдение проектных сроков ввода в эксплуатацию объектов недвижимого имущества, предполагающих эксплуатацию дорогостоящих или высокотехнологичных комплексов оборудования.

К числу уточняющих критериев следует также отнести наличие или отсутствие побочных негативных эффектов от реализации программных мероприятий; наличие или отсутствие проявлений различных факторов (экономических, социальных, технических, организационных), препятствующих или исключающих успешную реализацию программных мероприятий; качество полученных результатов. В отношении товаров, работ и услуг этот критерий может быть оценен по показателю доли программных мероприятий, результаты которых соответствуют качественным характеристикам, в общем числе программных мероприятий ДЦПр.

На основе предложенной методики использования оценки результативности и эффективности реализации ДЦПр возможен переход к методу программно-целевого бюджетирования, обеспечивающему повышение ориентированности на достижение результатов и постепенное повышение уровня эффективности, выявление негативных тенденций в реализации ДЦПр и их причин. Это позволит принимать оперативные меры по улучшению качества планирования, регулирования и контроля реализации программных мероприятий ДЦП.

Таким образом, в целях обеспечения должного уровня развития НПО предлагается создание в рамках региональных бюджетов целевого фонда, источниками формирования которого выступают средства организаций, использующих квалифицированные кадры, подготовленные в учреждениях НПО и привлекаемых по средствам введения обязательной платы за рабочую силу и средств бюджетов разных уровней, направляемых на финансирование и развитие НПО. Одним из основных направлений использования средств ФФРНПО определено финансирование ДЦПр развития НПО, осуществление которого предполагает оценку результативности и эффективности реализации программ и корректировку объемов выделяемых средств с учетом результатов данной оценки, что обеспечит эффективность использования средств фонда.

15.11.2012

Список литературы:

1. Барулин С. В., Кусмарцева В. С. Оценка результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ / С. В. Барулин, В. С. Кусмарцева // *Финансы*. – 2010. – № 5. – С. 22–27.
2. Киринок, А. А. Развитие системы финансового обеспечения начального и среднего профессионального образования / А. А. Киринок // *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. – 2009. – № 5 (24). – С. 74–82.

Сведения об авторе:

Чигрова Наталья Вячеславовна, старший преподаватель кафедры корпоративных финансов и оценки собственности Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6504, тел. (3532) 372477, e-mail: finp@yandex.ru

UDC 37.014.543:377

Chigrova N.V.

Orenburg state university, e-mail: finp@yandex.ru

FUND DEVELOPMENT FINANCE PRIMARY VOCATIONAL EDUCATION: THE FORMATION AND USE

This paper proposes a new approach to financing for development of primary vocational education funds established within the regional budget Trust Fund for the development of basic vocational training. The author developed the mechanism of formation of financial resources of the Fund, and the main directions for their use. For effective use of the fund is made adaptation methodology for assessing the impact and effectiveness of long-term programs to the conditions of primary vocational education.

Key words: fund, primary vocational education, pay for labor, long-term programs, effectiveness and efficiency.