

## **Отзыв официального оппонента**

**на диссертацию Маркова Сергея Николаевича «Повышение эффективности бюджетных расходов на образование», представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит»**

Тема диссертационного исследования Маркова С. Н. отвечает современным проблемам развития высшей школы России. Актуальность темы обусловлена продолжающимися реформами в системе образования, необходимостью внедрения современных требований к образовательному процессу, соответствия международным стандартам, а также необходимостью выполнения требований Болонских соглашений. Введение платного образования диктует новые условия к формированию финансового механизма развития вуза. Кроме того, в «Основных направлениях бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» указывается сокращение расходов федерального бюджета на образование 614,8 (2012 г.) 597,4 (2013 г.) 544,3 (2014 г.) 573,0(2015 г.). Информация Минфина РФ от 18 июля 2013 г. «Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на образование 2 870,5 млрд. рублей или 4,3% ВВП (2013 год), 3 008,7 млрд. рублей или 4,1% ВВП (2014 год), 3 313,2 млрд. рублей или 4,0% ВВП (2015 год), 3 648,6 млрд. рублей или 4,0% ВВП (2016 год). В процентах к предыдущему году 2014 /2013 годы – 4,8%, 2015 /2014 годы и 2016 /2015 годы – 10,1%.

### **Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации**

Диссертация Маркова С.Н. является комплексным исследованием. Поставленные задачи последовательно раскрываются в трех главах работы, соблюдается логика исследования: от исследования теоретических основ повышения эффективности бюджетных расходов на образование к оценке эффективности бюджетных расходов на образование в Омской области и

выработке рекомендаций по повышению эффективности бюджетных расходов на образование.

На основании обобщения законодательных и нормативных актов, а также мнений зарубежных и отечественных ученых по вопросам определения сущности эффективности бюджетных расходов, в том числе и на образование, автор делает вывод о том, что эффективность бюджетных расходов на образование необходимо определять путем сравнения использованного объема бюджетных расходов на образование с потенциально необходимым для достижения полученного результата образовательной деятельности.

Вывод о необходимости совершенствования действующей системы финансирования образования обоснован проведенным сравнительным анализом механизмов финансирования образования в развитых странах и России на основе данных ежегодных всемирных докладов по образованию Института статистики ЮНЕСКО, ежегодных докладов по образованию по странам ОЭСР Организации экономического содружества и развития, данных Всемирного банка, а также основывается на анализе действующего российского законодательства.

Основываясь на международной практике оценки эффективности бюджетных расходов на образование и на анализе возможности применения данной практики в российских условиях, автором разработан методический подход к оценке эффективности бюджетных расходов на образование. На основе предложенного подхода проведен анализ эффективности бюджетных расходов на образование в Омской области и разработана методика оценки эффективности использования бюджетных средств образовательными учреждениями.

### **Научная новизна и достоверность результатов исследования**

В работе формулируются следующие теоретические проблемы и методологические положения:

1. Разграничиваются понятия «результативность» и

«эффективность» расходов. Под «результативностью» понимается тот социально-экономический эффект от образования, который мы привыкли относить к функциям образования – количество охваченных системой образования детей, объем полученных знаний, умений, навыков, культурного развития и т.д. При характеристике «эффективности» автор стремится ограничить круг рассматриваемых вопросов исключительно в области финансов. Такая постановка вопроса эффективности системы образования конкретизирует проблему и очерчивает область дискуссионных позиций при обсуждении проблемы «эффективности образования».

2. Построена концептуальная модель эффективности бюджетных расходов на образование, включающая элементы: понятие, принципы, факторы, показатели и способы ее повышения и отражающая их взаимосвязь. В данной модели определяются следующие ресурсы: финансовые (бюджетные расходы) и нефинансовые (отчет об исполнении бюджета, информация о результатах деятельности образовательных учреждений, трудовые ресурсы). Также указываются следующие достигаемые эффекты: снижение доли неэффективных бюджетных расходов на образование; повышение качества бюджетного планирования; обеспечение зависимости выделяемого объема финансирования от результатов деятельности образовательных учреждений; повышение ответственности за эффективное использование бюджетных средств. (С. 28). В Методических рекомендациях по подготовке ДРОНДов (Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности) субъектов бюджетного планирования определены три вида эффективности бюджетных расходов: экономическая, общественная и общественно-экономическая. (С. 29).

3. Определены показатели эффективности бюджетных расходов на образование (отдача от бюджетных расходов на образование, процент эффективных бюджетных расходов на образование, процент

неэффективных бюджетных расходов на образование) и на основе корреляционно-регрессионного анализа определено влияние факторов эффективности бюджетных средств в дошкольном и общем образовании.

4. При определении эффективности процессов вуза предложено ограничиться тремя показателями: экономической эффективностью, общественной (социальной) эффективностью, общеэкономической (страновой) эффективностью (с. 52–53);

5. в оценке деятельности вуза выделяются два различающихся понятия: результативность и эффективность. При этом «результативность отражает степень достижения запланированных показателей в соответствии со стратегией развития» (с.54), а «эффективность отражает связь между достигнутым результатом и использованными ресурсами» (с.56);

6. изучена применимость восьми принципов менеджмента качества (ориентация на потребителя, лидерство руководителя, вовлечение работников, процессный подход, системный подход к менеджменту, постоянное улучшение, принятие решений, основанное на фактах, взаимовыгодные отношения с поставщиками) в отношении системы управления вузом (с .86);

7. рассмотрен алгоритм формирования бюджета функционирования Томского политехнического университета (с. 106).

**Достоверность** результатов исследования подтверждается использованием в качестве теоретической базы специальной экономической литературы в области повышения эффективности бюджетных расходов на образование; применением специальных методов группировки и обобщения данных статистики образования и бюджетных расходов на образование.

Основные результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных научно–практических конференциях. Отдельные положения диссертации получили апробацию в процессе

участия в международных и российских конкурсах научных работ аспирантов и молодых ученых.

### Основные замечания по диссертационной работе:

1. Недостаточно обосновано понятие авторского предложения: модель «эффективность бюджетных расходов на образование». Автор уклоняется от четкого ответа на вопрос, какой итог работы его модели, например, в Омской области. Какая будет экономия бюджетных средств, сколько образовательных учреждений будет реформировано и т.д. Так, на с. 26 настоящей работы автор в качестве результатов указывает: 1) улучшение показателей результатов деятельности образовательных учреждений; 2) совершенствование механизма финансирования сферы образования. А в работе 2013 г. Под названием Отчет о научно-исследовательской работе Бизнес-аналитика: актуальные проблемы финансов, учета и аудита автор более откровенен: 1) улучшение качественных показателей результативности бюджетных расходов на образование; 2) экономия бюджетных расходов на образование и модернизация механизма финансирования сферы образования. В этой же работе автор определяет «Направления и мероприятия по совершенствованию механизма финансирования образования»

Таблица 1. Направления и мероприятия по совершенствованию механизма финансирования образования

Направление	Мероприятия по реализации направления
1. Увеличение объемов внебюджетного финансирования образования	1. Расширение каналов внебюджетного финансирования сферы образования (доходы от производственной деятельности образовательных учреждений). 2. Повышение усилий участников образовательного процесса в привлечении внебюджетных доходов.
2. Экономия бюджетных расходов на образование	Расширение практики закупки товаров и услуг для государственных нужд через федеральную контрактную систему.
3. Повышение эффективности распределения средств бюджета на образование	1. Переход на нормативно-подушевое финансирование. 2. Реализация технологии распределения бюджетных средств между образовательными учреждениями в зависимости от результатов деятельности.

Разработанная в исследовании методика оценки эффективности использования бюджетных расходов образовательными учреждениями представлена на рисунке 2.

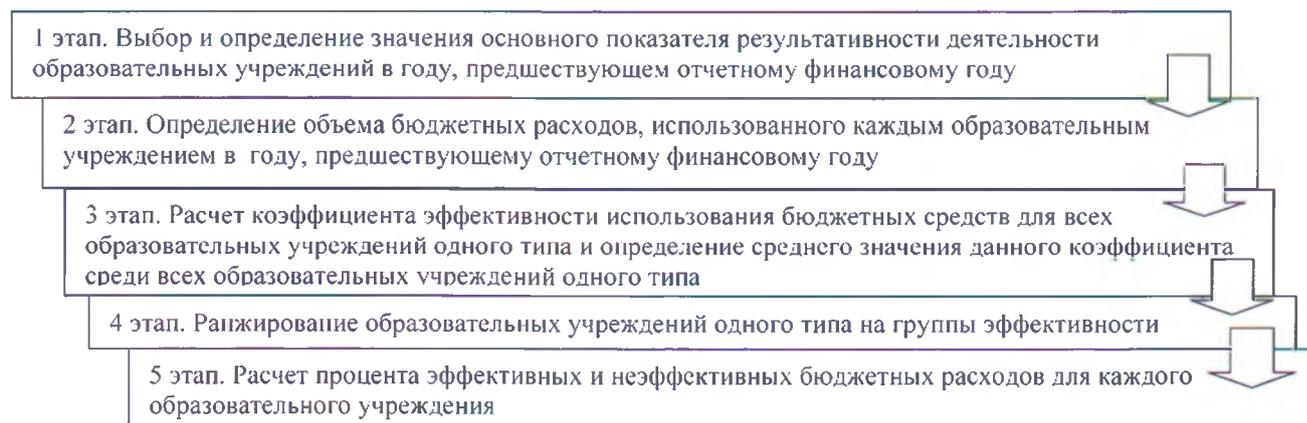


Рис. 2. Методика оценки эффективности использования бюджетных расходов образовательными учреждениями

2. Ранжирование образовательных учреждений для целей финансирования может вступить в противоречие со Статьей 43 Конституции РФ. п1. Каждый имеет право на образование. п2. **Гарантируются общедоступность и бесплатность** [выделено А.А. Вазим] дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. П3. Каждый вправе на конкурсной основе **бесплатно** [выделено А.А. Вазим] получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. П4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования. П5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Возникает вопрос: каким образом Вы гарантируете общедоступность образования, если вводите систему бюджетных различий в финансировании общеобразовательной школы?

3. Автор высказывает свою позицию: я за эффективность и против равенства в получении образовательными учреждениями одинаковых бюджетных средств, поэтому ввел систему бюджетных различий в финансировании образовательных учреждений. Если бюджетные расходы будут планироваться исходя из результатов деятельности образовательных учреждений, то это не приведет к тому, что образование станет платным и/или менее доступным, т.к. образовательное учреждение будет оказывать дополнительные платные услуги (обучение второго иностранного языка, например) с целью получения дополнительных средств, а сам образовательный процесс так и останется бесплатным. Т.е. я считаю, что образование должно быть бесплатным, но при этом образовательным учреждениям необходимо осуществлять внебюджетную деятельность (дополнительные услуги помимо образовательного процесса по ФГОСу). И это не будет противоречить Конституции и приводить к снижению эффективности.

Следует указать на ошибочность данной позиции. В связи с законом убывающей отдачи, чем больше единиц продукта или услуги мы оказываем, то тем ниже эффективность дополнительной единицы (а значит и в целом) оказываемых услуг. Поэтому, если Вы предложите распределить рабочий день учителю по нагрузке, указав при этом, что какую-либо часть труда он делает за дополнительную плату, и пусть учитель сам решит, какие занятия проводить в первую очередь – платные или бесплатные, то учитель скорее выберет платные занятия. А на обязательные (бесплатные) он придет уже уставшим, что ухудшит работу учителя и снизит эффективность занятий. И вот, теперь берем две школы, одна будет более эффективна, чем вторая (ну хотя бы по ЕГЭ). И начинаем стимулировать эффективную. Это приводит к резкому надуванию авторитета первой и падением качества обучения во второй. Где здесь конституционная гарантия равенства возможностей? Вот если бы Вы сказали, что финансировать начинаем отстающих, чтобы они достигли минимума по ЕГЭ, а успешные и так справятся, то тогда да, это

было бы по справедливости. Но против эффективности, ведь тогда успешные будут «страдать».

Но если Вы за эффективность, то должны защищать один из основных законов эффективности – естественный отбор. Вы должны четко сказать, что 2/3 (3/4) россиян не заслуживают возможности продолжения своего существования, они должны уступить место эффективным и энергичным людям из других стран и континентов.

4. С. 13. Хотелось бы понять, насколько важнее «эффективность» «результативности»? Поясню мысль. Эффективность само собой учитывается в бизнесе – в промышленности, с/х, строительстве. А вот в отношении социальных расходов эффективность приемлема не всегда. Однако современные дискуссии зачастую используют понятие «эффективности»

5. С.22. «образование к возможности достижения целей в области образования, получения более высокой производительности с существующими ресурсами или с изменениями в уровнях расходов.» Какие Ваши предложения?

6. Что можно определить как результат деятельности? Средний ЕГЭ по школе – это не результат деятельности школы.

7. с.24. Под принципами эффективности бюджетных расходов на образование. Принципы – это ограничения. «Принципиальный человек» - тот, который ни за что не нарушит обещания. Какие могут быть принципы в Вашей модели? Те принципы, которые перечислены не являются ограничениями.

8. С.49. «В условиях ограниченности бюджетных средств на образование, свойственной сегодня большинству развитых государств, требуется совершенствование систем финансирования образования с целью повышения эффективности бюджетных расходов на образование» Не согласен. Ограниченность бюджетных средств будет всегда. Тем не менее, качество образования может меняться. Когда-то Россия импортировала

специалистов (при Петре I), когда-то Россия была лидером – при Сталине, сейчас где-то посередине. Однако проблемы повышения эффективности образования не было. Эта проблема возникла только в 2000-х годах. Поэтому вывод должен быть обоснованным. У Вас текст про одно, а выводы про другое.

10. С. 50 «Сравнение объемных характеристик бюджетного финансирования сферы образования в развитых странах и России показывает, что по относительным показателям объемов бюджетного финансирования образования в исследуемых странах нет существенных различий [Как это нет? Вазим ]. В рассматриваемых странах имеются различия по объемам бюджетного финансирования образования только в абсолютном выражении, [А это разве не отличия? Вазим ] которые, с нашей точки зрения, объясняются проводимой политикой в сфере образования и стоимостью образовательных услуг в каждой стране, на формирование которой оказывают влияние такие факторы, как набор реализуемых образовательных программ, состояние материально–технической базы образовательного учреждения, состав и квалификация кадров, количество учащихся и т.д.»

#### **Соответствие диссертации паспорту специальности и требованиям ВАК Министерства образования РФ**

Диссертационная работа соответствует п.п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов», 2.18. «Механизмы распределения бюджетных средств» раздела 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта научных специальностей ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Автореферат и научные публикации отражают содержание диссертации. Диссертационная работа является законченным научно-исследовательским трудом, в котором изложены научно обоснованные решения по повышению эффективности бюджетных расходов на образование, вносящие вклад в экономическую науку. Выводы и рекомендации достаточно обоснованы. Диссертационная работа отвечает критериям Положения о порядке присуждения ученых степеней, а ее автор, Марков Сергей Николаевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит».

Кандидат экономических наук,  
доцент кафедры экономики  
природных ресурсов ФГБОУ ВПО  
«Национальный исследовательский  
Томский политехнический  
университет»

А.А. Вазим

634050, г. Томск, пр. Ленина, д. 30  
Телефон: 382-2-417-598  
E-mail: vazim@tpu.ru

«7» апреля 2014 года

Подпись доцента А.А. Вазима заверяю

Ученый секретарь ТПУ



Ананьева О.А.