

Деньги в обмен на обязательства: финансирование школьного образования в условиях бюджетной реформы

И.В. Абанкина

Оптимизация механизма управления бюджетными ресурсами сводится к переходу от ассигнований на текущее содержание учреждений образования к финансированию оказываемых ими услуг на основе задания учредителя. Задание должно обеспечивать увязку показателей объёмов и качества предоставляемых услуг (выполнения работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня.

Качество услуг

Анализ норм бюджетного законодательства и Федерального закона № 83-ФЗ о совершенствовании правового статуса бюджетных учреждений показывает, что эти нормы дают государственным и муниципальным органам правовые основания определять объёмы заданий как бюджетным, так и автономным учреждениям в зависимости от качества оказываемых ими услуг. Включение в бюджетные законы и бюджетные муниципальные решения норм о показателях (критериях) качества и об учёте этих показателей при формировании государственных и муниципальных заданий позволяет создавать конкурентную среду.

В частности, частью 1 статьи 69.2. Бюджетного кодекса РФ предусматривается, что государственное (муниципальное) задание должно содержать, помимо прочего, «показатели, характеризующие качество и (или) объём (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг», а также «порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения; требования к отчётности об исполнении государственного (муниципального) задания». Эта норма позволяет включать показатели качества не только в само задание, но и проверять их в порядке контроля, показывать в отчётности и при несоответствии, например, по качеству, досрочно прекращать задание. Право

на досрочное прекращение задания подразумевает и право на его сокращение в любое время, в том числе при планировании на новый период.

Для реализации таких прав необходимо, чтобы требования к качеству и условия прекращения (сокращения) задания были прописаны в задании и в бюджетных законах (решениях). Государственное (муниципальное) задание будет формироваться в порядке, установленном в соответствии с принадлежностью школ Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и местной администрацией, на срок до одного года при утверждении бюджета на очередной финансовый год и на срок до 3 лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период с возможным уточнением при составлении проекта бюджета. Таким образом, Правительство РФ, субъекты Федерации и местные администрации будут иметь возможность планировать бюджет с использованием заданий, сформированных с учётом качества услуг, что оказывает определяющее влияние на последующие решения об объёме финансирования.

Детальная спецификация предоставляемых образовательных услуг заменяет детальную регламентацию расходов школы. Предоставление школам финансовой самостоятельности при переходе на принципы нормативно-подушевого финансирования обеспечивается точной спецификацией бюджетного задания. Наряду с основной деятельностью в спецификацию включается и подлежит финансированию деятельность по выполнению функций администрирования и регулирования. Для этого используется система стандартов и нормативов качества бюджетных услуг. Форму заданий утверждают те же органы исполнительной власти, на которые возложены функции нормативно-правового регулирования. Задание включает и положение о контроле за его исполнением, и требования к отчётности.

Финансирование по заданию

Учредитель перечисляет подведомственной школе средства на выполнение задания по предоставлению соответствующего вида услуг (выполнения работ). Фактически объёмы финансирования в новых условиях бюджетного законодательства определяются подушевыми нормативами, умноженными на число учащихся по образовательным программам в соответствии с государственными стандартами. Это и означает переход на формирование бюджетов на нормативно-подушевой основе.

Для перехода на финансирование школ по заданию составляется базовый и ведомственный перечень оказываемых ими услуг и выполнения работ. Базовый перечень составляется для всех учреждений образования, независимо от их ведомственной принадлежности. На основе базового перечня составляется ведомственный перечень услуг, который может расширять, углублять и детализировать базовый перечень.

Ведомственный перечень

Аналитическая подготовка для составления ведомственного перечня услуг включает анализ социальных гарантий и обязательств по социальным группам с учётом возрастных характеристик, особенностей развития и здоровья учащихся; инвентаризацию подведомственных учреждений по видам с характеристикой их предполагаемого статуса (*казенные, бюджетные, автономные*); анализ численности занятых в подведомственных учреждениях по категориям персонала (*педагогический, административно-управленческий, учебно-вспомогательный, обслуживающий, иной персонал*); анализ Типовых положений об образовательных и иных подведомственных учреждениях; анализ и уставов динамики финансирования подведом-

ственных учреждений; анализ стандартов оказания услуг, документов, характеризующих условия оказания услуг и требования к качеству.

В ведомственных перечнях услуг среди наименований услуги: «Реализация образовательных программ в различных формах: очная, надомное, экстернат, дистантное, семейное); «Реализация образовательных программ дополнительного образования», «Реализация образовательных программ дополнительного профессионального образования, профессиональной переподготовки», «Реализация образовательных программ для детей с особенностями развития», «Реализация образовательных программ повышенного уровня», «Реализация инклюзивных образовательных программ», «Содержание учащихся, обеспечение безопасности жизнедеятельности, организация питания», услуги по бухгалтерскому обслуживанию», «консультативно-методическая помощь и сопровождение», научно-исследовательские и прикладные разработки для школ», «информационно-аналитические услуги»; «Реализация инновационных программ», «Оказание медико-социальных услуг» и т.д. Категории потребителей: физические и юридические лица. Для каждой услуги разрабатываются показатели их качества: они позволяют связать объёмы оказываемых услуг с качеством их выполнения, оценить эффективность бюджетных расходов. Показатели качества разделены на показатели процесса оказания услуги (непосредственные результаты) и показатели результата оказания услуги (конечные результаты).

Пример показателя качества образовательной услуги для школ

Показатели качества, характеризующие результат	Показатели качества, характеризующие процесс оказания услуги
Сохранность контингента	Уровень квалификации педагогических кадров
Удовлетворённость участников образовательного процесса по результатам мониторинга по окончании учебного года	Удовлетворённость участников образовательного процесса по результатам мониторинга по окончании учебного года
ЕГЭ (соответствие результатов ЕГЭ и итоговых оценок, количество выбранных предметов), ГИА, результаты внешнего контроля	Стабильность педагогического коллектива (отсутствие текучести)
Число участников олимпиад, конкурсов, смотров, выставок и т.д. Отсутствие отрицательной динамики в % отношении к контингенту	Выпускники школы — работники и преподаватели школ
	Доля молодых специалистов, сотрудников до 35 лет
	Количество реализуемых образовательных программ
	Санитарно-гигиеническое состояние учреждения

Подушевое финансирование

Регионы — лидеры процесса модернизации образования накопили опыт внедрения нормативного финансирования школ в расчёте на одного ученика, однако во многих регионах применение принципа подушевого финансирования ограничивается перечислением субвенций местным бюджетам, бюджетные средства не доводятся по подушевому принципу до школ. В некоторых регионах в качестве нормативов используются фактические расходы на образование за предыдущие годы, тем самым нормативная работа подменяется традиционными расчётами «от достигнутого».

Некоторые регионы при переходе на нормативно-подушевые принципы используют модели, включающие более десятка коэффициентов, что фактически консервирует сложившуюся ситуацию и не даёт толчок к комплексной модернизации региональных систем образования.

Результаты

Регионам, работающим по комплексным проектам модернизации образования (31 регион) при нормативно-подушевом финансировании, удалось существенно увеличить удельные расходы на образование в расчёте на одного ученика. По сравнению с 2006 годом к 2009 году это увеличение составило в среднем по 31 региону 10 тысяч рублей (с 9 до 19 тысяч рублей — рост около 110% или в 2,1 раза. Высвободив средства за счёт повышения эффективности расходов и целевых вложений в обновление школьной инфраструктуры, удалось существенно увеличить финансовую поддержку программ развития школ, провести повышение квалификации педагогов и руководителей школ, стимулировать внедрение инновационных образовательных технологий, проектную активность школьников и педагогов.

Работодатель (школа) в пределах средств, направляемых на оплату труда, устанавливает с учётом мнения представительного органа работников систему премирования, стимулирующих доплат и надбавок, которая закрепляется в коллективном договоре или локальном акте школы. Премии, стимулирующие доплаты и надбавки, распределяются на основании решения общественного органа самоуправления (совета школы).

Результаты внедрения нормативно-подушевого финансирования вместе с новой системой оплаты труда (НСОТ) отражаются в показателях¹:

- за три года зарплата учителей по 31 региону в среднем увеличилась на 70% (в 2006 году учительская зарплата в среднем по стране была на 20–40% ниже средней зарплаты по экономике);
- к 2009 году в 27 регионах, реализующих комплексные проекты модернизации образования, средняя зарплата учителя стала примерно равна средней зарплате по экономике региона;
- более 30% наиболее успешных учителей стали получать зарплату выше, чем средняя по экономике региона;
- в сельских районах зарплата учителей стала существенно выше средней зарплаты по району;
- рост материального вознаграждения за учительский труд существенно изменил отношение и самих учителей к работе, и местных сообществ к учителю, что ощутимо повысило его социальный статус.

¹ Здесь и далее все показатели рассчитаны на основе данных мониторинга реализации комплексных проектов модернизации региональных образовательных систем, размещённых на сайте www.krmo.ru

Целевой характер вложений обеспечил существенное обновление инфраструктуры школьного образования. До начала проекта доля школьников, обучающихся в современных условиях, составляла в среднем по 31 региону менее 32%, сегодня этот показатель составляет около 65%. Комплексный характер реализуемых в регионах проектов позволил обеспечить позитивную динамику ключевых индикаторов. Так, соотношение числа учащихся и учителей в 31 регионе в среднем увеличилось с 9,5 учащихся на одного учителя, в 2006 году до 10,9 учащихся, на одного учителя в 2009 году. Доля фонда оплаты труда учителей в школах повысилась до 68% в 2009 году, тогда как в 2006 году в большинстве регионов она составляла около 55%. В результате в составе финансового норматива удалось сократить долю неэффективных административно-хозяйственных расходов и почти на 30% увеличить оплату педагогического персонала школ. Часть непрофильных расходов школ в ряде регионов была передана в аутсорсинг специализированным управляющим компаниям по договорам, что повысило качество услуг и эффективность муниципальных расходов по содержанию имущества.

* * *

Качество образования сегодня обеспечивается сетью школ, работающих на основе социального партнёрства и межведомственного взаимодействия образования, культуры, спорта и других секторов социальной сферы. Использование инструментов управления по результату в региональных системах образовании («деньги в обмен на обязательства») показывают их высокую эффективность. Они формируют сквозную систему публичной отчётности, учёт интересов всех участников образовательного процесса.

Ирина Владиславовна Абанкина, директор Института развития образования Государственного университета — Высшей школы экономики, кандидат экономических наук