

РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ В ОБРАЗОВАНИИ В УСЛОВИЯХ РАЗГРАНИЧЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Наталья Типенко,
заведующая
сектором
«Финансирование
социальной сферы»
Центра фискальной
политики,
кандидат
экономических
наук

Законодательная основа нормативного финансирования при разграничении бюджетных полномочий хорошо известна. Нормативная основа формирования бюджетов известна ещё с 1992 года, но её практическая реализация вызывала затруднения. До разграничения бюджетных полномочий эта основа в полной мере не реализовывалась.

Вопросы нормативно-подушевого финансирования несколько лет разрабатывались в пилотных регионах — в Самарской, Ярославской областях, в Чувашии. Для тиражирования этих наработок было недостаточно материалов. Национальный фонд подготовки кадров в рамках грантовых проектов и программ начал большую работу по грантовой поддержке регионов.

Подушевое финансирование является основным механизмом при децентрализации бюджетных полномочий. От его реализации очень многое зависит, с ним связаны проблемы реструктуризации общего образования. Многие регионы распространяют этот механизм на другие уровни образовательных учреждений — в детские дошкольные и учреждения начального и среднего профессионального образования. С 1 января 2005 года формирование бюджетов на нормативной основе приняло массовый характер. И тем не менее многие регионы, которые отчитались перед Министерством образования и науки о том, что полностью перешли на этот принцип формирования бюджетов, на самом деле находятся пока в начале пути, сталкиваются с серьёзными проблемами в практической деятельности. А проблема в том, что пришлось отказаться от сметного принципа формирования бюджета от достигнутого уровня. Кроме того, в ряде территорий у муниципалитетов есть свой поправочный коэффициент, даже отдельные школы при расчётах своих бюджетов используют его.

При переходе к формированию бюджетов на нормативной основе необходим обязательный период адаптации. В зависимости от того, насколько регион грамотно и правильно его использует, настолько переход этот пройдёт безболезненно. Многие регионы при подобном переходе закладывают дополнительные финансовые средства, потому что без них очень сложно осуществить формирование бюджетов всех муниципальных образований и образовательных учреждений на нормативной основе: слишком велика дифференциация в расходах.

Структура нормативов хорошо всем известна. Практически мы можем нормировать только стандартную образовательную услугу, по законодательству о разграничении бюджетных полномочий это ложится на субъекта, а также определить некий фактор удорожания этой образовательной услуги. Что же касается нормативов, правовой стороны, то сегодня ни в одном из субъектов Федерации нормирование этой части расходов не решено.

Мы начали проводить работу по определению норматива содержания. Нормирование здесь возможно. При условиях нормирования и определениях нормативов, которые, в основном, будут носить натуральный, а не стоимостной характер, чтобы исключить влияние тарифов, появляется стимул к реструктуризации образовательных учреждений и высвобождается до 10–15% средств, которые можно реинвестировать в отрасль за счёт более эффективного и экономного использования расходов на содержание здания.

Каков основной риск при использовании этой формы формирования бюджета?

Подушевой норматив — это иная форма планирования бюджетных средств. Рассуждения



Внедрение принципов БОР в бюджетное планирование

Стратегическая цель

- Каких результатов мы хотим добиться?
Тактическая задача
- Каким образом мы хотим этого добиться?
Прогноз расходов/ калькуляция затрат
(кастинг)
- Сколько нам это будет стоить?

Система индикаторов (показателей), характеризующих количество и качество бюджетных услуг

В целях БОР следует выделять следующие основные группы показателей, характеризующих:

- расходы;
- непосредственные результаты деятельности (объём предоставленных услуг);
- конечные результаты деятельности (эффект для внешних потребителей от государственных услуг), характеризуют, как правило, тактические задачи;
- качество;
- степень достижения запланированных результатов;
- экономическую эффективность;
- общественно-экономическую эффективность.

Разработка индикаторов количества и качества бюджетных услуг

- Индикаторы не должны быть элементом отчётности, который навязывается сверху.
- Индикаторы разрабатываются ведомствами, предоставляющими бюджетные услуги, с привлечением к этой работе всех заинтересованных лиц.
- Разработке новых показателей обязательно должно предшествовать изучение действующей статистики с тем, чтобы избежать дублирования. Имеющиеся в статистике показатели необходимо встроить в систему мониторинга.

Показатели качества, непосредственного и конечного результата деятельности

- Услуги имеют нематериальный характер и потребляются одновременно с производством.
- В связи с этим, как правило, статистическими методами можно отследить соответствие стандартам не самой услуги, а условий её предоставления.
- Качество самих услуг можно оценить на основе опроса их потребителей, но надо учитывать, что ответы потребителей могут иметь субъективный характер. Поэтому опросы должны быть достаточно массовыми.

об оптимальных нормативах остались в прошлом, потому что мы всегда ограничены бюджетными возможностями. Все хорошо помнят надежды на федеральные нормативы, когда в законе и Бюджетном кодексе эта норма была прописана. Многие регионы долго надеялись на то, что федеральный норматив расставит все точки над «i» и позволит формировать образовательные Бюджеты на более адекватной основе. Но сегодня практически не осталось надежд на подобную конструкцию именно потому, что разграничение бюджетных полномочий исходит из того, что любая стоимостная норма, закреплённая на федеральном уровне, становится федеральным мандатом, поэтому выпадает из общей логики разграничения бюджетных полномочий. Федерация в данной ситуации не берёт на себя никакой ответственности даже при определении пороговых значений. Судя по всему, эта тенденция будет продолжена.

В какой мере можно повлиять на увеличение объёма и содержание норматива? Это можно сделать только через закон о стандартах и их лоббирование. Причём стандарты должны содержать не только часть, касающуюся выполнения базисного учебного плана и всего, что связано с образовательными программами, но содержать также определённые требования к условиям образовательной деятельности. На наш взгляд, Федерация может прописать это как условие допуска: на сколько детей должен приходиться один компьютер, каким должно быть оборудование кабинетов. Это должны быть натуральные стандарты и нормы, а уже каждый регион, имея эти нормы, при формировании бюджетов будет закладывать на это средства. **Сегодня такая практика отсутствует, но она крайне необходима, так как это единственный способ на федеральном уровне повлиять на объёмы финансового обеспечения школ.**

Риски уменьшения финансирования при переходе на подушевой принцип формирования бюджета реальны, о чём свидетельствует наш опыт общения с регионами. Число детей везде уменьшается. Поэтому при переходе на нормативный принцип совершенно обоснованно может уменьшиться объём финансовых средств. Это серьёзная опасность. Без взвешенного подхода и взаимодействия с финансовыми департаментами проблему не решить. В регионах, где есть тесное взаимодействие с финансовым департаментом, понимают, что средства в отрасли должны оставаться, перераспределяться, учебные расходы увеличиваться.

Важный фактор — использование при расчётах нормативной наполняемости класса в 25 человек в городе и 20 — в селе. Но сегодня мы недосчитываем во многих регионах необходимых расходов из-за сокращения числа учащихся. Такая ситуация, за исключением республик Закавказья, во всех областях.

До 40% городских детей обучаются в малых и средних городах, где наполняемость классов не достигает 25 человек. Поэтому любое планирование финансовых средств, исходя из норм наполняемости, неизбежно приводит к ухудшению финансового положения школ в муниципальных образованиях. Мы предло-



жили путь решения проблемы. В частности, это учёт не фактической части учащихся, а условной численности учащихся, что позволяет учесть низкую наполняемость в муниципальных образованиях.

Даже в регионах, в которых процессы реформ идут давно, тенденция наполняемости негативная. Им не удаётся преодолеть ситуацию, хотя вполне возможно, что если бы не предпринимались серьёзные меры по реструктуризации сети школ, ситуация была бы ещё хуже.

В Ярославской области, например, средняя наполняемость сельских школ 9–11 человек, в Псковской — меньше 9. Это очень тревожные цифры, говорящие о том, что проблемы формирования бюджета очень серьёзны. При переводе на нормативный принцип необходимо помнить, что малокомплектные сельские школы не попадают под нормативный принцип. В законе записано, что они должны финансироваться по фактическим расходам.

В Чувашской Республике процессы реструктуризации идут давно. С 2001 года наполняемость сельских малокомплектных школ у них возросла. Это результат серьёзных усилий республиканского руководства и муниципальных органов управления образованием. В Чувашии есть градация по нормативам в зависимости от величины школ, но утверждённый норматив в 6058 рублей неравно ложится на фактические расходы образовательных учреждений. Это сдерживает их развитие.

К сожалению, государственная статистика не даёт данных о положении сельских малокомплектных школ в стране.

Чтобы у всех были равные расходы, мы должны провести серьёзный анализ и понять, почему школы, расположенные на разных сторонах одной улицы, работающие по одинаковым образовательным программам в рамках одного стандарта, имеют разные удельные расходы на одного ученика. Как только в органах управления образованием начинают рассматривать эту проблему, это приводит к некоей оптимизации и наведению порядка в финансовой сфере.

Вводить норматив в виде некоего диапазона позволяет делать методика адаптации. Но и при этом могут быть выигравшие и проигравшие. Чтобы не было проигравших, мы должны серьёзно увеличить финансирование. Здесь дело за муниципалитетами, которым предстоит вдумчиво перераспределять бюджетные средства.

Директора школ часто спрашивают: зачем нужен норматив, если мы не получаем от этого дополнительного финансирования? Ответ на этот вопрос, с одной стороны, дать достаточно просто. Конечно, изменение формы планирования бюджетных средств напрямую не ведёт к увеличению финансирования. Если на образование в консолидированном бюджете субъекта расходовалось 33%, вряд ли удастся при переходе на норматив добиться того, чтобы в консолидированном бюджете субъекта расходы увеличились до 40–50%. Но выигрыш в том, что вместо непрогнозируемой и непрозрачной системы муниципалитет и школа

Степень достижения запланированных результатов

- Эта группа показателей характеризует, насколько удалось реализовать достигнутую цель.
- По аналогии с плановой экономикой эту группу показателей можно назвать — «показатели степени выполнения плана оказания услуг».
- Эти показатели могут быть заданы в % или в абсолютных величинах. Они являются производными от показателей непосредственного и конечного результата.

Оценка результативности.

Методы оценки качества деятельности

- Количественные показатели.
- Опросы потребителей (количество жалоб).
- Косвенные показатели.
- Качественные показатели (да — нет).
- Экспертная оценка.
- Оценка методом «сбалансированного протокола».

Предложения по практической реализации нормативного подхода и учёта качества при финансировании

При формировании бюджета ОУ учёт потребности осуществлять по двум составляющим:

- по нормативу на учащегося (финансирование стандартной образовательной услуги);
- по результатам, с учётом качества (финансирование по программам за достижение результата):
— целевые программы поддержки академических успехов школ (с применением рейтингов школ);
— программы поддержки лучших результатов учителей (и/или) школ.

Эффективность и результативность

- Эффект (effect) — долгосрочные изменения, полученные под влиянием конечных результатов.
- Результативность бюджетных расходов — показатель, определяющий степень соответствия предоставленной бюджетной услуги установленным стандартам и степень соответствия запланированных и конечных результатов деятельности.
- Эффективность бюджетных расходов — показатель, определяющий объём затрат бюджета на предоставление единицы бюджетной услуги установленного качества или объём затрат бюджета на достижение единицы конечного результата. ■



предъявляют финансистам совершенно чёткую заявку, а с аргументом значительно проще отстаивать интересы отрасли, отстаивать увеличение бюджетов, потому что подо всем этим есть расчёт и обоснование.

Это влияет и на оплату труда. Все сэкономленные средства, если они остаются в отрасли, должны идти на увеличение доли надтарифного фонда. Регионы, которые пойдут по этому пути, будут иметь больше рычагов использования средств для стимулирования и улучшения деятельности педагогических коллективов.

Показатели «условный учащийся» или «приведённый контингент» — очень хорошие. В Тверской области их взяли на вооружение даже для методики межбюджетного выравнивания, потому что это позволяет, с одной стороны, учесть фактическое неравенство в наполняемости классов, а с другой — ставить бюджет под достаточно жёсткий контроль и, регулируя этот показатель, оптимизировать межбюджетные расходы и на следующий год требовать от муниципалитета более эффективной структуры бюджета.

Подушевые нормативы, конечно же, не панацея, а один из механизмов, способный привести к более качественной образовательной деятельности, с одной стороны, а с другой — механизм, который соотносится с общими нормами реформирования региональных финансов. Для многих регионов, которые участвуют в программе реструктуризации региональных финансов, нормативы являются одной из мер, позволяющих в дальнейшем перейти на бюджеты, ориентированные на результат, на связь с качеством, выровнять стартовые условия. Как только выравниваются стартовые условия, можно говорить об оценке того, как сработал этот коллектив, муниципалитет и т.д. Поэтому новый принцип финансирования является некой основой дальнейшего развития отрасли.

Бюджетный процесс, любое изменение порядка предоставления бюджетных ресурсов в образовании очень болезненны, так как касаются большого числа участников. Поэтому информирование общественности, общественные слушания по этой проблеме — действенный механизм не допустить снижения финансирования. Отрасль может и должна бороться за свои финансовые интересы.

Ознакомьтесь с технологией оптимизации финансирования и управления в сфере образования.

Технология улучшения системы финансирования и управления в сфере образования

Приобретённый опыт позволяет предложить технологию, позволяющую улучшить систему организации и финансирования в сфере образования, повысить эффективность бюджетных расходов.

Предлагаемая технология формирования бюджета образования муниципалитета позволяет, с одной стороны, сформиро-

вать бюджет, исходя из минимальных (конституционно гарантированных) норм, а с другой — учесть специфику контингентов детей и учреждений с помощью системы поправочных коэффициентов.

С помощью этой технологии муниципалитеты смогут решить комплекс задач:

- повысить эффективность бюджетных расходов;
- оптимизировать бюджетные расходы на образование;
- произвести выравнивание бюджетной обеспеченности между территориями;
- повысить уровень социальной справедливости в распределении бюджетных ресурсов;
- повысить степень прозрачности бюджетного процесса.

В то же время законодательство сохранило возможность определять нормативы финансирования образовательных учреждений (в рамках реализации полномочий) только федеральному уровню и уровню субъекта Федерации.

Предлагаемая последовательность действий при использовании технологии:

Шаг первый. Выделить факторы, определяющие объём конституционно гарантированного минимума образовательной услуги. Расчёт стоимости стандартной услуги (минимального норматива бюджетной обеспеченности в образовании).

Шаг второй. Определение факторов, влияющих на удорожание стандартной образовательной услуги. Расчёт коэффициентов удорожания.

Шаг третий. Расчёт бюджета. Производится исходя из численности учащихся, стоимости минимальной образовательной услуги и удорожающих коэффициентов. Бюджет рассчитывается как в целом по муниципалитету, так и по отдельным образовательным учреждениям.

Шаг четвёртый. Сравнение расчётного бюджета с бюджетным проектированием, рассчитанным традиционным способом.



Шаг пятый. Анализ расхождений по территориям или учреждениям, выявление причин расхождений.

Шаг шестой. Выработка управленческих решений:

- введение новых коэффициентов удорожания с учётом специфики учреждения;
- перевод части финансирования из норматива в целевые программы;
- сокращение выделяемых данному учреждению финансовых средств как необоснованно завышенных по сравнению со средствами, выделяемыми другим учреждениям.

Шаг седьмой. Разработка плана мероприятий администрации для реализации выбранной цели (оптимизация расходов, выравнивание и т.д.).

В соответствии с этим подходом бюджет составляется на основе определения стоимости бюджетной услуги на одного учащегося, а не на класс, класс-комплект.

Обсчёт стандартной образовательной услуги занимает ключевое место при определении норматива финансирования. Именно объём и стоимость такой услуги являются тем стержнем, вокруг которого формируется величина норматива по типам и видам образовательных учреждений при помощи коэффициентов удорожания. Структура норматива в этом случае принимает следующий вид.

в классе (стандарт — 25 человек для города, 20 — для села);

- наличие групп продлённого дня;
- наличие часов дополнительного обучения.

Факторы, определяющие стоимость содержания зданий:

- проектная наполняемость здания;
- тип отопительной системы;
- лимиты потребления на единицу площади;
- оснащённость оборудованием.

Для расчёта коэффициентов удорожания стандартной образовательной услуги выделяются следующие факторы:

- характер образовательной программы (особенность учащихся);
- территориальное расположение;
- наполняемость классов;
- степень обучения.

Технология применения подушевого норматива при формировании бюджета образовательного учреждения как основа для повышения эффективности выработана при анализе фактической практики финансирования образования. Реализация данной технологии в городах-участниках проекта осуществлялась по разным причинам неравномерно. В то же время отказ от внедрения в практику нормативного метода являлся «отрицательным результатом», который позволял выявить риски

Норматив выполнения образовательной программы		Норматив по содержанию здания	
Стандартная образовательная услуга	Удорожание стандартной образовательной услуги	Отопление, электричество, водоснабжение и т.п.	Прочие услуги

Выделяются факторы, определяющие стоимость стандартной конституционно гарантированной образовательной услуги, или норматива выполнения образовательной программы:

- число обязательных часов по базисному учебному плану в неделю; число детей

и социальные последствия предлагаемого метода.

Технология опробована и хорошо себя зарекомендовала при работе с регионами в проекте Национального фонда подготовки кадров по введению подушевого нормативного финансирования в регионах. **НО**