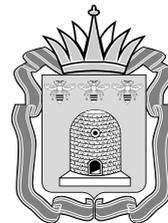


НОРМАТИВНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР ИННОВАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ



**Наталья
Астафьева,**
начальник Управления
образования
и науки Тамбовской
области, профессор,
доктор педагогических наук

Реформирование системы образования как одной из важнейших социальных сфер затрагивает интересы широких слоёв населения. В связи с этим администрация Тамбовской области определила основой реформ системный подход, позволяющий выявлять и учитывать влияние всех факторов, активизировать социально-экономический потенциал области, оказывать ресурсную поддержку инновациям в сфере образования. Эта идеология получила своё отражение в областной программе «Модернизация системы образования Тамбовской области на 2004–2010 годы», которая стала основой государственной политики в сфере образования. Разработана программа в соответствии с Концепцией модернизации российского образования с учётом приоритетов и особенностей социально-экономического развития региона в этот период. Разработке программы предшествовало комплексное исследование состояния системы общего образования, проведённое три года назад во всех 30 муниципалитетах области по показателям, характеризующим социально-экономическую среду функционирования системы общего образования в каждом муниципалитете, демографическую ситуацию, финансово-экономические параметры образовательной системы, техническую оснащённость процесса обучения, качество педагогических кадров, соотношение основного и обслуживающего персонала образовательных учреждений, успеваемость учащихся и результаты аттестации.

Исследование выявило ряд объективных и субъективных факторов, определяющих в целом сложную ситуацию в системе образования, типичную в то время для многих регионов страны, и позволило определить ключевые особенности и проблемы системы образования Тамбовской области.

Первая из них — высокая доля малочисленных и малокомплектных школ в структуре общего образования. В нашей области во время исследования городские школы составляли 18,9%, сельские — соответственно, 81% и среди них 67% — малочисленные школы. В целом около 30% мощности сельских школ были не востребованы в силу ухудшения демографической ситуации. Практически во всех районах снизились показатели охвата детей дошкольным и дополнительным образованием. В результате дисбаланса структуры общего образования сложилась высокая стоимость ученика — в среднем по области около 16,5 тыс. рублей в год. При этом на фоне снижающегося контингента учащихся число педагогов практически не сокращалось, а общее количество работающих в отрасли — даже росло. Выявился и такой парадокс: снижение образовательного и воспитательного эффекта общего образования при росте бюджетных расходов на него.

Вторая тревожная проблема — неэффективное использование бюджетных ресурсов, крайне низкая доля источников внебюджетного финансирования (около 2%), основу которого составляли родительские средства, как правило, идущие на текущий ремонт и организацию отдыха детей.

Третья проблема связана с управлением. Состояние административного ресурса системы образования, особенно на муниципальном и школьном уровнях, не соответствовало сложности задач, диктуемых модернизацией образования. Подавляющее большинство руководителей не обладало необходимыми компетенциями, опытом



инновационной деятельности. Ситуация осложнялась внутренним неприятием частью директорского корпуса инновационных процессов, пассивностью и иждивенчеством, взращёнными на почве традиционного директивного управления.

Четвёртая проблема — отсутствие компетентной в вопросах образования активной общественной составляющей в сфере управления. Это привело к статичному, командно-административному характеру управления, что противоречило процессам демократизации общества и основным целям модернизации образования.

Анализ источников причин этого комплекса проблем позволил определить стратегические цели управления образованием. Они таковы:

- обеспечить доступность качественного общего образования для всех слоёв населения Тамбовской области;
- повысить инвестиционную привлекательность сферы образования;
- сформировать кадровый потенциал модернизации;
- совершенствовать управление образованием.

Как видим, эти цели взаимосвязаны. Для их достижения мы выбрали программно-целевой подход, так как он соответствует правовым нормам, регламентирующим использование бюджетных средств, и позволяет наиболее полно учитывать и эффективно распределять ресурсы в условиях их ограниченности. Стратегические цели конкретизированы в виде тактических задач, мероприятия по решению которых и составили содержание областной программы «Модернизация системы образования Тамбовской области на 2004—2010 годы». В настоящее время программа включает 15 подпрограмм, среди которых — «Развитие материально-технической базы на 2004—2006 годы», «Сельская школа», «Содействие инновационному развитию системы образования на селе на 2005—2008 годы»,

«Развитие единой образовательной информационно-образовательной среды Тамбовской области на 2006—2008 годы». Все они направлены на реализацию одного из важнейших стратегических направлений модернизации — реструктуризацию муниципальных образовательных сетей.

Актуальность реструктуризации как условия оптимального функционирования образовательных учреждений стала очевидной всем после подведения результатов нашего исследования. Тогда же муниципальные органы управления образованием приступили к разработке проектов реструктуризации на краткосрочный, средне- и долгосрочный периоды. Каждый проект рассматривался на заседании рабочей группы управления образования. По итогам этой работы определены основные модели реструктуризации образовательных учреждений в области, среди которых преобладали сеть филиалов школ и социокультурные комплексы.

Рабочая комиссия столкнулась с двумя весьма сложными проблемами: по каким критериям оценивать экономическую эффективность реализации проектов реструктуризации и каковы источники финансирования разработанных проектов? Мы тщательно изучили возможные варианты решения, а также опыт пилотных регионов проекта Национального фонда подготовки кадров «Реформа системы образования». На основе этого знания и приняли решение — отработать и распространить в рамках системы общего образования Тамбовской области механизмы подушевого бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений. И сделать это так, чтобы повысить их экономическую самостоятельность, эффективность управления и образовательной деятельности.

При подготовке к переходу на нормативное бюджетное финансирование планово-экономическая служба Управления образования и науки области провела большую работу по формированию



информационно-статистической базы по каждой муниципальной сети и каждой общеобразовательной школе. Был проведён также предварительный анализ последствий и рисков изменения способа финансирования; разработана законодательная база. А чтобы при формировании бюджетов не ухудшились предоставление образовательных услуг

быстро, например: приведение штатной численности работников в соответствие с нормативами, особенно в сельских малочисленных школах.

Чтобы не допустить резких отклонений размеров субвенций, рассчитанных на нормативной основе, от базовых расходов общеобразовательных школ в 2004 году в бюджете на 2005 год осуществлялось выравнивание (сглаживание) объёмов субвенций по каждому муниципальному образованию с применением поправочного коэффициента. Из 30 муниципалитетов только 6 городских органично вписались в рамки подушевого нормативного финансирования; по отношению к остальным поправочные коэффициенты повышали субвенцию до реально сложившейся потребности.

Основные нормативные документы разработаны и введены в действие в 2004 году. В частности, принят Закон Тамбовской области «О порядке исчисления объёма субвенции...» от 19 ноября 2004 г. № 252, который утвердил методику формирования субвенции, её основные параметры и размеры для каждого муниципалитета с учётом поправочных коэффициентов. На муниципальном уровне также были приняты нормативные документы о распределении субвенции по каждому общеобразовательному учреждению с применением корректирующих (выравнивающих) коэффициентов, учитывающих особенности отдельных школ. Выделение средств образовательному учреждению проводилось единой суммой с учётом величины норматива на одного обучающегося по типу программы, по ступеням обучения и численности обучающихся без разбивки по статьям расходов бюджетной классификации. Для контроля Управление образования и науки Тамбовской области согласовало сводные сметы расходов бюджетных средств на 2005 год по статьям экономической классификации в части реализации государственного стандарта общего образования. Сметы утверждены главами администраций городов и районов области.

**Постановление администрации
Тамбовской области от 2 марта 2005 г. № 134**

«О порядке распределения и предоставления дотаций на выплату компенсации на книгоиздательскую продукцию педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений»

В соответствии со статьёй 24 Закона области от 23.12.2004 № 273-З «Об областном бюджете на 2005 год» постановляю:

1. Утвердить порядок распределения и предоставления дотаций на выплату компенсации на книгоиздательскую продукцию педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений...

2. Финансовому управлению области обеспечить финансирование бюджетам муниципальных образований дотаций на выплату компенсации на книгоиздательскую продукцию педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений в соответствии со сводной бюджетной росписью областного бюджета в пределах средств, предусмотренных на эти цели.

3. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на заместителя главы администрации области...

Глава администрации Тамбовской области

О.И. Бетин

и условия работы школ, мы придерживались таких принципов:

- бюджет образования должен быть сохранён при всех условиях, даже при уменьшении контингента учащихся;
- при формировании бюджетов муниципалитетов в школах с наполняемостью классов ниже нормативной применять методы адаптации (мягкого перехода);
- не допускать резких уменьшений объёмов бюджетных средств в сравнении с предшествующим периодом, так как часть издержек образовательных учреждений носит условно-постоянный характер и не может быть сокращена



Такой подход к определению бюджета образования «снизу вверх» — от потребностей образовательных учреждений и особенностей программ обучения, в отличие от традиционного подхода «сверху вниз», только от финансовых возможностей бюджета, — позволил защитить интересы тех школ, которые объективно находятся в менее выгодных условиях. Одновременно это мотивировало руководителей образовательных учреждений самостоятельно оптимизировать бюджетные расходы, так как сэкономленные средства оставались в их распоряжении и шли на нужды образования.

В целях дальнейшей адаптации параметров методики формирования субвенций к условиям региона и каждого муниципального образования проведён подробный анализ тарификационных списков и штатных расписаний по каждому общеобразовательному учреждению. Выявленные отклонения расчётного фонда оплаты труда от фактического показали:

- фактический размер средней ставки по оплате труда педагогов в ряде учреждений выше применяемого в методике 12 разряда;
- значительное количество классов, особенно в сельских малокомплектных школах, с наполняемостью менее нормативной (для сельских школ 15 человек при реально сложившейся средней наполняемости 7 учащихся);
- ряд объективных причин, препятствующих нормативной наполняемости классов (размещение школ в приспособленных зданиях, различные образовательные программы, наличие детей, подлежащих индивидуальному обучению на дому, в больницах и т.д.);
- соотношение фонда оплаты труда педагогических работников, административного и обслуживающего персонала выше нормативного.

Ежеквартально мы проводим мониторинг использования субвенций на финансирование общеобразовательных

учреждений (реализацию государственного стандарта общего образования), результаты которого рассматриваем на совещаниях с руководителями муниципальных органов управления образованием и экономистами централизованных бухгалтерий. В процессе адаптации методики формирования субвенций на основе нормативного бюджетного финансирования управление образования обобщило предложения, высказанные на совещаниях руководителями муниципальных органов управления образованием и директорами школ, — продлить переходный период с одного года до трёх лет, внести дополнения в порядок исчисления субвенций по типам и видам общеобразовательных учреждений, таких, как вечерние (сменные) общеобразовательные школы. Было предложено также внести изменения в дополнительный перечень коэффициентов удорожания при обучении:

- в лицейских (гимназических) и коррекционных классах, классах с углублённым изучением предметов, с профильным и предпрофильным обучением;
- в лицеях, гимназиях, прогимназиях, начальных школах, детских садах, вечерних (сменных) общеобразовательных школах при исправительных учреждениях, в центрах образования;
- на дому больных детей, при индивидуальном и групповом обучении детей, находящихся на длительном лечении в больницах.

Все предложения учтены в Законе Тамбовской области, принятом 13 декабря 2005 года 408-З «О порядке определения субвенций бюджетам муниципальных образований на финансирование муниципальных общеобразовательных учреждений в части расходов на реализацию ими государственного стандарта общего образования». Этот региональный закон закрепил параметры методики формирования субвенции.

1. Норматив наполняемости классов: 25 человек (городская местность и рабочий посёлок);



Порядок предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований на предоставление учащимся общеобразовательных школ из многодетных семей бесплатного питания, на обеспечение учащихся общеобразовательных школ из многодетных семей школьной и спортивной формой

(утверждён постановлением администрации Тамбовской области от 15 марта 2005 г.)

И з в л е ч е н и я

1. Настоящий порядок... определяет механизм распределения и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований:

- на предоставление учащимся общеобразовательных школ из многодетных семей бесплатного питания;
- на обеспечение учащихся общеобразовательных школ из многодетных семей школьной и спортивной формой.

Финансирование расходов, связанных с предоставлением учащимся общеобразовательных школ из многодетных семей бесплатного питания, обеспечением учащихся общеобразовательных школ из многодетных семей школьной и спортивной формой, осуществляется в виде субвенций бюджетам муниципальных образований, предусмотренных в областном бюджете.

3. Стоимость расходов на обеспечение учащихся школьной и спортивной формой в год на одного учащегося из многодетной семьи определена на 2005 год в размере 350 рублей.

4. Финансовое управление области осуществляет функции главного распорядителя средств областного бюджета, направленных на предоставление субвенций, и доводит до финансирования отделов администраций районов и городов, Финансового управления администрации г. Мичуринска, Управления финансов мэрии г. Тамбова уведомления о бюджетных ассигнованиях и о лимитах бюджетных обязательств по субвенциям.

5. Исполнение (финансирование) расходных обязательств осуществляется по разделу 11 «Межбюджетных трансферты», подразделу 01 «Финансовая помощь бюджетам других уровней», по целевой статье «Дотации и субвенции», виду расходов «Субвенции бюджетам муниципальных образований на предоставление учащимся общеобразовательных школ из многодетных семей бесплатного питания».

9. Финансовые отделы администраций районов и городов, Финансовое управление администрации г. Мичуринска, Управление финансов мэрии г. Тамбова не позднее двух рабочих дней после получения выписки о зачислении субвенций на балансовый счёт № 40204 «Средства местных бюджетов» представляют в отделения Федерального казначейства по Тамбовской области в установленном порядке документы на зачисление объёмов финансирования на лицевые счета получателей средств...

12. Финансовые отделы администраций районов и городов, Финансовое управление администрации г. Мичуринска, Управление финансов мэрии г. Тамбова ежемесячно в сроки, установленные для предоставления месячного отчёта об исполнении местных бюджетов, представляют в Финансовое управление области отчёт об использовании субвенций на предоставление учащимся общеобразовательных школ из многодетных семей бесплатного питания и на обеспечение учащихся общеобразовательных школ из многодетных семей школьной и спортивной формой.

20 человек (крупные пригородные поселения);

10 человек (сельская местность).

2. Доля расходов на заработную плату административно-управленческого и вспомогательного персонала — 25% от общего фонда заработной платы учреждения.

3. Величина надтарифного фонда — 25% по каждому образовательному учреждению.

4. 6-дневная рабочая неделя.

5. Соотношение фонда оплаты труда и фонда материального обеспечения (с учётом компенсаций на книгоиздательскую продукцию):

в дневных образовательных учреждениях — 85% к 15%;

в вечерних (сменных) школах — 92,5% к 7,5%.

6. Среднее число часов на ставку в неделю — 18,7 ч (20 ч — начальное общее образование, 18 ч — основное общее и среднее (полное) общее образование).

7. Средний разряд учителей по области — 12.

В результате расчёта объёма субвенций муниципальным образованиям на 2006 год по уточнённой методике удалось снизить разброс поправочных коэффициентов в среднем с 1,22 до 1,037 и сохранить уровень объёма субвенции 2005 года. Появилась возможность увеличить средства на учебные расходы с 45 рублей в 2004 году до 158 рублей в среднем в 2005 году, а в некоторых районах до 600 рублей на одного ученика.

Важнейшей задачей введения нормативного бюджетного финансирования стало для нас методическое и информационное сопровождение этого процесса на уровне муниципалитетов. Мы понимали, что эта работа не ограничится рамками переходного периода, поэтому приняли, на наш взгляд, стратегически важное решение — сформировать команды по сопровождению нового способа финансирования.



В области сформирована региональная стратегическая команда (РСК, как мы её называем) в количестве 10 человек (основной состав и резерв). В состав команды вошли руководители структурных подразделений Управления образования и науки, представитель финансового управления, специалисты Тамбовского областного института повышения квалификации работников образования. В функции этой региональной структуры входят:

- разработка нормативных, методических, аналитических и дидактических материалов;
- организация и проведение семинаров для специалистов муниципальных стратегических команд (тьюторское сопровождение);
- оказание консультативной поддержки членам муниципальных команд и образовательным учреждениям (консалтинговое сопровождение);
- мониторинг хода и результатов внедрения нормативного финансирования в муниципалитетах и в области.

В каждом из 30 муниципалитетов сформированы муниципальные стратегические команды с теми же функциями в составе 6 человек: руководитель муниципального отдела образования; экономист и методист отдела; бухгалтер централизованной бухгалтерии; специалист финансового отдела муниципалитета; директор школы.

Для каждого из членов команд чётко определены направления деятельности и круг курируемых вопросов. Предложенный порядок утверждён приказом управления образования области и доведён до всех муниципалитетов. При этом перед руководителями команд поставлена задача — подобрать специалистов, способных вести разъяснительную образовательную и консалтинговую деятельность. На уровне муниципалитетов изданы приказы, закрепляющие эти функции за конкретными лицами. Далее работа ведётся с каждой категорией специа-

листов — с бухгалтерами, экономистами, руководителями муниципальных органов Управления образованием, с директорами школ.

Опыт показал, что такая организация деятельности оказалась эффективной, позволила на областном и муниципальном уровнях скоординировать различные аспекты введения нормативного финансирования и тем самым в короткие сроки достичь системных изменений.

Особое внимание в этом процессе уделено подготовке директоров школ области к работе в новых условиях финансирования. В марте прошлого года область официально приступила к реализации регионального проекта «Новый финансовый механизм как фактор инновационных изменений в системе общего образования» в рамках проекта «Реформа системы образования» Национального фонда подготовки кадров. Основные усилия мы сосредоточили на проведении обучающих семинаров для 823 директоров образовательных учреждений, 60 руководителей и специалистов муниципальных органов управления образованием. Провели в рамках регионального проекта 15 обучающих семинаров, организовали стажировку специалистов в Самарской области. Обучающим семинарам предшествовали встречи специалистов управления образования области с директорами школ непосредственно в районах, что стало достаточно эффективной формой пиар-компаний по введению нормативного бюджетного финансирования. На этих встречах работники областного Управления образования раскрывали идеологию и преимущества методики нормативного финансирования в сравнении с традиционным вариантом и его возможности для комплексного решения проблем школы, дополнительного финансирования в условиях программно-целевого распределения бюджетных средств. Особая тема этих встреч и семинаров — изменение роли и функций руководителя



школы в новых условиях функционирования, мотивация руководителей к активной позиции менеджера в условиях новых финансовых отношений.

Для обучающих семинаров специалисты Тамбовского областного Института повышения квалификации работников образования, Управления образования и науки области разработали вариативные учебные планы для различных категорий специалистов по теме «Нормативное бюджетное финансирование общеобразовательных учреждений в условиях казначейского исполнения бюджета». Во всех программах сквозными были такие вопросы:

1. Финансирование образовательного учреждения на основе норматива.
2. Нормативно-правовая база нового способа финансирования школ области, его организационное обеспечение на уровне муниципалитета. Изменение статуса образовательных учреждений.
3. Стратегическое планирование развития муниципальных образовательных сетей в условиях нормативного финансирования.
4. Социальные риски и способы их снижения при введении НБФ.
5. Программно-целевой метод финансирования развития образовательных сетей.
6. Планирование финансово-хозяйственной деятельности образовательного учреждения. Формирование и исполнение сметы.
7. Основные источники внебюджетного финансирования образовательного учреждения: платные образовательные услуги, предпринимательская деятельность, работа со спонсорами, грантовая и проектная деятельность.
8. Организация бухгалтерского обслуживания образовательных учреждений. Взаимодействие образовательных учреждений с отделениями федерального казначейства и налоговыми органами.

Как показала практика, директоров школ больше всего интересовала организация и ведение внебюджетной деятельности, правовое обеспечение работы школы в новых условиях, разработка локальных нормативных документов, договоров и соглашений, организация собственного бухгалтерского обслуживания. Поэтому программу обучения пришлось корректировать и проводить семинары по конкретным проблемам, в том числе с приглашением специалистов из других регионов.

Летом прошлого года мы провели исследование с тем, чтобы выявить готовность руководителей образовательных учреждений к полноценному функционированию в новых условиях.

Результаты исследования в полной мере оправдали наши ожидания и подтвердили правильность выбранной стратегии работы с педагогической общественностью. Больше половины директоров школ позитивно оценили первые итоги введения нормативного финансирования. В целом применение методики нового способа финансирования общеобразовательных учреждений Тамбовской области позволило:

- определить наиболее эффективные модели, варианты реструктуризации муниципальных образовательных сетей и отдельных школ;
- инвестировать средства, высвободившиеся в результате снижения численности учеников и благодаря реструктуризации, в целевые программы развития системы общего образования региона, создать стимулы к внебюджетной деятельности и условия для реализации государственно-общественного управления в системе образования (созданы областное родительское собрание, управляющие советы в школах);
- заложить основы автономности образовательных учреждений;
- активизировать инновационную деятельность органов управления образованием и директоров школ.



Таким образом, изменение механизма финансирования, системный подход к решению проблем общего образования позволили не только активизировать деятельность образовательных учреждений, но и осуществить их ресурсную поддержку, включить механизмы достижения стратегических целей на всех уровнях управления образованием.

Управление образования и науки Тамбовской области активно распространяет первый опыт нормативного бюджетного финансирования во всех сферах образования. В частности, на **дополнительное образование детей**. Помимо предусмотренного в методике формирования субвенции общеобразовательным учреждениям повышающего коэффициента для кружковой деятельности (1,03), предполагается ввести нормативное бюджетное финансирование дополнительных образовательных программ независимо от места их реализации. Так тем самым будут созданы, во-первых, условия для дополнительного финансирования этого направления деятельности в школах без привлечения родительских средств (что особенно актуально в населённых пунктах, не имеющих специализированных образовательных учреждений, для школ полного дня). Во-вторых, появятся стимулы к повышению качества дополнительных образовательных программ за счёт конкуренции между учреждениями. И, в-третьих, появится возможность обеспечить дополнительной нагрузкой педагогических работников в условиях временного сокращения численности учащихся.

В **системе дошкольного и предшкольного образования** введение нормативного финансирования стимулирует органы управления образованием и образовательные учреждения к росту охвата детей системой дошкольного

образования, а также к созданию моделей учреждений типа «школа — детский сад».

В **системе начального профессионального образования** нормативное финансирование позволит обеспечить интеграцию учреждений общего среднего и начального профессионального образования.

В качестве перспективного направления совершенствования методики нормативного бюджетного финансирования мы рассматриваем изменение региональной системы оплаты труда педагогических работников. Главным здесь является правовое закрепление размера минимальной заработной платы на уровне не ниже прожиточного минимума в регионе. Эта принципиальная позиция должна быть отражена в нормативе бюджетного финансирования в части, определяющей фонд оплаты труда субвенции образовательного учреждения. Источником дополнительного финансирования роста расходов на фонд оплаты труда послужат сверхнормативные средства, высвобождаемые за счёт роста фактической наполняемости классов при эффективной реструктуризации муниципальных образовательных сетей. Важным аспектом для достижения этого эффекта становится закрепление высвобождаемых денежных средств за образовательными учреждениями и реальными условиями самостоятельной финансово-хозяйственной политики их руководителей в сочетании с государственно-общественным контролем.

Надеемся, что опыт, полученный в ходе модернизации образования Тамбовской области, составит наш мощный вклад в совершенствование системы образования страны и его экономики.

г. Тамбов