

ЦИВИЛИЗОВАННЫЙ КОНКУРЕНТНЫЙ РЫНОК ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ

Реализация проекта нормативного подушевого финансирования в муниципальной системе образования



Николай Карпушин,
председатель
Комитета по
образованию
и науке
администрации
г. Перми,
кандидат
педагогических наук

Илья Бочаров,
директор
Исследовательского
центра развития
системы
образования
г. Перми,
кандидат
исторических
наук

Третий год система образования города Перми живёт в условиях нормативного подушевого финансирования. Принципиально важно, что Пермь пошла по своему, оригинальному пути. Большинство экспериментов в других регионах по этой проблеме началось с применения нормативов для формирования бюджета, а школы продолжали финансироваться по смете. В Перми принцип нормативного подушевого финансирования «деньги следуют за учеником» сразу же доведён до каждой школы.

Задумывая этот переход, мы исходили из принципа распределения средств по количеству учеников. Принятый до недавних пор порядок финансирования и контроля расходования средств является, по сути, затратным, стимулирующим увеличение расходов, и никак не связан с результатами деятельности. А главное — он не был прозрачным и справедливым по отношению к большинству общеобразовательных учреждений, из которых сначала «изымались» лучшие ученики, а затем эти учреждения финансировались по остаточному (после элитных школ и гимназий) принципу. Разница в фонде оплаты труда: от 1 тыс. рублей в год на ученика в массовой школе, до 16 тыс. (!) в одном из лицеев.

Это определило основную цель проекта — реализовать конституционный принцип равенства в получении образования, добившись эффективности расходования бюджетных средств. Задачи перехода на подушевое финансирование:

- выравнивание условий получения образовательной услуги;
- достижение прозрачности финансовых потоков;
- выравнивание уровней бюджетной обеспеченности;
- оптимизация бюджетных расходов.

Решению задач способствовало включение Пермской области в проект «**Повышение эффективности системы управления общественными финансами**». В проектный офис вошли специалисты московского научно-благотворительного фонда «Экспертный институт», Департамента образования Пермской области и Комитета по образованию и науке г. Перми. Система муниципального образования стала экспериментальной площадкой по разработке и апробации принципов перехода на подушевое нормативное финансирование. Бюджет проекта составил 5 млн рублей, привлечённых за счёт средств Всемирного банка реконструкции и развития. Проект был рассчитан на год, включал в себя общеобразовательные школы и учреждения дополнительного образования. Его разработка и реализация шли при активном участии директорского корпуса, учителей, педагогов дополнительного образования. Работали «проблемные» группы, Комитет по образованию и науке совместно с институтами гражданского общества проводил общественные слушания с участием московских экспертов.

Задачей первого года было преодоление инстинктивного недоверия директоров, учителей, общественности к столь кардинальным преобразованиям. С сентября 2003 года для всех общеобразовательных школ был введён единый норматив и единственный повышающий коэффициент на предоставление образования повышенного уровня в лицеях, гимназиях и школах с углублённым изучением предметов. Благодаря такому простому принципу «деньги следуют за учеником» школы получили средства по фонду оплаты труда, сформированному на основе подушевого финансирования.



Для проведения тарификации разработана компьютерная программа «Экономика школы», которая апробирована и внедрена. Однако мы столкнулись с большими сложностями при использовании унифицированной программы тарификации всеми школами города. Впоследствии два года подряд процесс был централизован на уровне городского комитета. Параллельно директорский корпус школ учился, сдавал экзамены по использованию этого программного продукта. Сегодня программа «Экономика школы» используется всеми образовательными учреждениями города в рамках их тарификации.

Таким образом, в 2003–2004 учебном году был нормирован, стандартизирован подход к финансированию всех общеобразовательных школ. Нормативное подушевое финансирование позволило выравнять условия получения образовательной услуги, существенно повысить степень прозрачности финансовых процессов.

Наметилась тенденция отказа от функций, не свойственных общеобразовательным учреждениям, которые до сих пор финансировались из бюджета (например, индивидуальное обучение музыке, танцам и т.п.). Естественно, директора школ провели реальную оптимизацию как штатного расписания, так и учебных планов. Например, существенно сократилось количество ставок административного персонала.

Уже в первом году по результатам внедрения нормативного финансирования директорский корпус осознал все преимущества оптимизации внутренних затрат. Имея со стороны комитета гарантию того, что все средства в случае экономии останутся в бюджете школ, руководители учреждений смогли спланировать фонд оплаты труда таким образом, что вполне вошли в предложенный норматив. В то время мы впервые ознакомились с категорией «профицит» бюджета учреждения. Неожиданно для себя руководители получили право распоряжаться сэкономленными средствами объемом от 30 тыс.

до 3 млн рублей на доплаты, надбавки и другие цели, связанные с развитием учреждения. С каждой школой заключено дополнительное к учредительному договору соглашение — муниципальный заказ, который закрепил финансовые обязательства комитета по отношению к учреждению, с одной стороны, и обязательства учреждения о качественной реализации образовательных услуг — с другой.

Дополнительной гарантией реализации школой социальной функции стал её социальный паспорт. Он предусматривает выделение сверхнорматива дополнительных средств на ставки психологов, социальных педагогов, руководителей физвоспитания. Объем средств напрямую зависит от социального неблагополучия контингента школы.

Нет правил без исключений. Мы понимали, что школы, получавшие традиционно завышенные по нетиповым нормам и штатам средства, не могли вдруг внезапно остановить, оптимизировать сложившуюся практику образовательного процесса. Нашей целью стало в течение последующих лет «научить» школы жить по средствам. Сегодня с этой задачей мы справились. Школам, не вписавшимся в утверждённый норматив, выделена дотация на текущий учебный год, её получили 24 учреждения. Это такие сложные по своей структуре и организации учебно-воспитательной деятельности учреждения, как лицеи при университетах, физико-математические школы, а также школы, имеющие наполняемость классов ниже нормативной в связи с их расположением в нестандартных помещениях (например, вместимость классного кабинета менее 25 человек).

Другой задачей стала необходимость обучать и те учреждения, которые традиционно недополучали и вдруг впервые получили полный норматив денежных средств по фонду оплаты труда, который в разы превышал потребности штатного расписания и финансирования учебных планов. Мы понимали, что выход из хронического недофинансирования должен быть не очень резким, и советовали школам не заполнять штатное расписание по максимуму, а в целом изменить приоритеты, качество образовательной политики и факторы, которые с этим связаны.

Более сложной оказалась проблема внедрения нормативного финансирования в учреждениях дополнительного образования. Нам предстояло решить задачи, связанные с технологиями социального проектирования, а именно — учесть процессы постоянной миграции учащихся в учреждениях дополнительного образования. В целом по городу внедрена компьютерная версия программы персонализированного учёта всего контингента учащихся от 6 до 18 лет с присвоением идентификационных номеров и выдачей именного сертификата обучающегося в дополнительном образовании. Директора четырёхсот образовательных учреждений обучены набору пользовательских программ, что дало возможность комплексно провести ряд сложных мероприятий, **нацеленных на синхронизацию управленческих действий в сети образовательных учреждений города.**



По окончании проекта, с 1 сентября 2004 года для внедрения предложена более точная дифференцированная методика формирования нормативов минимального бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений. Эта методика принята Законодательным собранием Пермской области, Пермской городской думой. Главное её отличие в том, что для учёта специфики нормативы снабжены корректирующими коэффициентами, включающими программы повышенного уровня, программы для коррекционного и компенсирующего обучения, группы продлённого дня, малокомплектные школы.

2005—2006 учебный год стал третьим годом эксперимента и посвящён раскрытию ресурсов подушевого финансирования как средства повышения производительности труда, эффективности деятельности общеобразовательных учреждений, а также распространению подушевого финансирования на учреждения дополнительного образования. Осознав потенциал нормативного финансирования при защите бюджетов как учреждений, так и отрасли в целом, мы логично поставили вопрос о внедрении нормативов не только по фонду оплаты труда, но и по фонду материального обеспечения, тем самым заявив о необходимости ввести единый норматив.

В декабре 2005 года Пермская городская дума утвердила норматив для учреждений дополнительного образования, включающий расходы не только по фонду оплаты труда, но и расходы на материальное обеспечение учебного процесса. Таким образом, **впервые все образовательные учреждения города поставлены в абсолютно равные условия финансирования с предельно простым и прозрачным механизмом финансирования.** В этой ситуации реально произошло серьёзное укрепление ресурсного потенциала большинства массовых общеобразовательных школ. Они ещё не начали конкурировать за ученика, но уже не торопятся от него отказываться. Педагогическая запущенность ребёнка и попытка перевести

его в другое образовательное учреждение (в профучилище, например) впервые стали экономически невыгодными: это определённая угроза бюджету школы.

Коллективы школ превращаются в управленческие команды, которые должны овладеть принципами современного менеджмента, разрабатывать и реализовывать маркетинговые стратегии, искать свою нишу и своего потребителя. С введением финансирования образовательного учреждения по нормативу на одного ученика у руководителя появляется стимул к оптимизации расходов, составлению оптимального учебного плана и штатного расписания, отказу от не свойственных образовательным учреждениям административно-управленческих и хозяйственных функций.

В качестве наиболее наглядного результата перехода к нормативному финансированию мы говорим о формировании такого явления, которое мы первоначально назвали «профицит», теперь используем более корректное понятие «фонд развития». Уже в первый год в целом по городу образовательные учреждения сумели сформировать фонд развития в 30 млн рублей, третья часть которого направлена на укрепление материальной базы, а 2/3 — на доплаты и надбавки работникам отрасли. Второй год принёс отрадное явление — рост доверия новому принципу финансирования: в фонде развития — 58 млн рублей. Тенденция продолжается и в этом году.

При резком расширении самостоятельности руководителей образовательного учреждения весьма актуальным становится участие в делах школы наиболее заинтересованных субъектов образовательного процесса — родителей. Наиболее адекватная форма такого участия — управляющие советы школ. Принципиально важное условие их включения в проблемы школы — реальное участие в распределении и контроле бюджетных средств в школе, а вместе с этим — влияние на формирование и реализацию образовательной политики в школе.



В 2006 году по решению второго общегородского родительского собрания создан Пермский городской родительский совет.

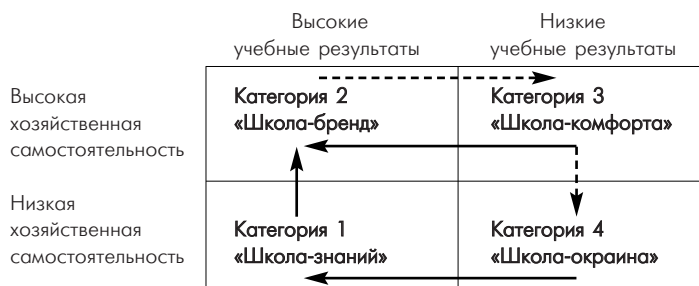
Подводя итоги реализации проекта, можно сделать некоторые выводы.

Нормативное подушевое финансирование актуализирует выработку стратегий развития школы как самостоятельно хозяйствующего субъекта. Тенденций две: первая — стать директором образовательных программ и не иметь ничего общего с менеджментом организации; вторая — директор с психологией «собственник», т.е. директор, который отвечает не только за образовательные результаты, но и за условия реализации образовательных программ. Для описания поля возможных стратегий административных команд мы использовали «бостонскую матрицу», где каждая школа, оценив своё сегодняшнее состояние, сможет сформировать траекторию своего развития, выбрать свою маркетинговую стратегию на рынке образовательных услуг.

Сегодня мы осваиваем роль подушевого финансирования в выстраивании отрасли образования на основе перспективной схемы, дальнейшее развитие нормативного финансирования — один из важнейших инструментов перспективного развития школ и муниципального образования в целом.

Итак, в результате перехода на подушевое нормативное финансирование образовательные учреждения становятся более активными и самостоятельными. Это делает ещё более актуальной разработку и реализацию отраслевой стратегии. Очевидно, что отраслевой Комитет в условиях подушевого финансирования начинает играть двойственную роль в размещении и реализации такой социальной услуги, как образование. С одной стороны, он получает заказ от муниципалитета на организацию предоставления разного рода образования детям города. С другой — размещает его в образовательном пространстве города, в том числе — в учреждениях и организациях различной формы собственности и правового статуса, в автономных учреж-

«Бостонская матрица» Стратегия развития школы



дениях и частных структурах. Таким образом, **нормативное финансирование способствует переходу к бюджету, ориентированному на результат.**

Очевидное усиление финансово-хозяйственной самостоятельности учреждений позволило продолжить децентрализацию управления отраслью. Сегодня 95% средств (в том числе — на коммунальные расходы) децентрализованы, распоряжаются ими директора школ самостоятельно, перераспределяя имеющиеся ресурсы.

С другой стороны, тесно связанные с нормативным подушевым финансированием процессы информатизации позволили реструктурировать Комитет по образованию и науке администрации г. Перми в Департамент образования, заменив средний уровень менеджмента — районные отделы образования — информационно-коммуникационными технологиями.

Сегодня Департамент образования г. Перми позиционирует себя как квалифицированный покупатель образовательных услуг для населения, размещая муниципальное задание в учреждениях и организациях любой формы собственности. Это следующий шаг в развитии нормативного финансирования — **финансирование образовательных программ на основе социального заказа.** Фактически это формирование цивилизованного, конкурентного рынка образовательных услуг и, как следствие — повышение качества образования, его соответствие реальным потребностям личности, общества и государства, вызовам современного информационного общества. **НП**