

НОВЫЙ СПОСОБ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ: ОТ ПРОБНЫХ ШАГОВ К РЕСПУБЛИКАНСКОЙ МОДЕЛИ

В условиях дотационной экономики первостепенное значение для развития отрасли приобретают вопросы эффективности использования бюджетных ресурсов, реализации внутренних резервов, привлечения в образование дополнительных внебюджетных средств. На достижение этой цели и направлено внедрение нормативного подушевого финансирования, которое чётко фиксирует права и ответственность каждого уровня управления в распоряжении финансовыми ресурсами, обеспечивая свободу выбора учебного заведения учащимися.



Валерий Устьяк,
директор
Чувашского
республиканского
фонда образования,
кандидат
химических наук

Наталья Гердо,
координатор
Чувашского
республиканского
фонда образования

Формирование нормативно-правовой базы для внедрения нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений началось в Чувашской Республике ещё в конце 90-х годов. В 1998 году был принят Закон от 26 июня 1998 года № 16 «О республиканских нормативах бюджетного финансирования образовательных учреждений Чувашской Республики», в котором впервые дано определение республиканскому нормативу бюджетного финансирования. В 2000 году Законом «О республиканском бюджете Чувашской Республики на 2001 год» утверждены нормативы минимальной бюджетной обеспеченности общеобразовательных учреждений в расчёте на одного школьника с разделением на городские и сельские школы. С этого времени республиканский норматив в разрезе город/село ежегодно утверждается Законом о республиканском бюджете на очередной год. Величина республиканского норматива — это минимальная стоимость, обязательная для исполнения бюджетов всех уровней. Одновременно с утверждением республиканского норматива бюджетного финансирования постановлением Кабинета министров Чувашской Республики утверждён перечень республиканских поправочных коэффициентов к нормативу финансирования. На 2006 год он утверждён постановлением от 22 декабря 2005 г. № 326. В связи с тем, что в целом механизм нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений в республике сформирован и серьёзных ежегодных изменений в нём не ожидается, в 2006 году постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 15 мая 2006 г. № 123 утверждены Правила нормативного бюджетного финансирования расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в Чувашской Республике, действие которых рассчитано на несколько лет.

В республике финансирование образовательных учреждений осуществляется из бюджетов муниципальных образований. Расходы на образование в этих бюджетах определяются с участием республиканского бюджета. Так как в республике районы и города (кроме г. Чебоксары) дотационные, из Республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) муниципальным образованиям выделяется финансовая помощь, которая поступает в бюджеты муниципальных районов и городских округов в виде ежемесячных трансфертов. Средства на оказание финансовой помощи утверждаются отдельным приложением к закону о республиканском бюджете в разрезе каждого муниципального образования. Порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета и местных бюджетов утверждён Законом Чувашской Республики от 17 октября 2005 г. № 43.



Начиная с 2005 года, согласно Федеральному Закону от 7 июля 2003 г. № 123-ФЗ расходы на образовательный процесс финансируются путём предоставления субвенций из Республиканского фонда компенсаций бюджетам муниципальных образований. Распределение субвенций регламентируется отдельным приложением к Закону о республиканском бюджете Чувашской Республики на очередной год.

Изменения в законодательстве потребовали внести изменения и в структуру норматива, что обусловлено необходимостью совершенствовать подушевое распределение средств между общеобразовательными учреждениями.

Первоначально (с 2001 по 2004 год включительно) в состав норматива включались эксплуатационные расходы на содержание зданий и сооружений, а также расходы на приобретение оборудования и инвентаря, то есть фактически норматив состоял из двух компонентов: учебные расходы и эксплуатационные.

В норматив не входили (не входят и сейчас) расходы социального характера (в том числе на выплату компенсации на приобретение книгоиздательской продукции) и на целевые программы (учебники, школьные автобусы, информатизация, спортоборудование и др.).

С 2005 года в структуре норматива произошли существенные изменения. Эксплуатационные расходы были из него исключены, и право его разрабатывать и утверждать нормы расходов общеобразовательных учреждений на материальные затраты, по содержанию и обслуживанию зданий и сооружений (включая коммунальные расходы), было передано органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Таким образом, в настоящее время в состав республиканского норматива бюджетного финансирования расходов на реализацию государственного стандарта общего образования входят расходы:

- на оплату труда (тарифная и надтарифная части заработной платы педа-

гогического, административного, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала муниципальных общеобразовательных учреждений, начисления на заработную плату);

- расходы на частичное обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с образовательным процессом (на приобретение наглядных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, хозяйственные расходы, кроме коммунальных).

Доля этого вида расходов в нормативе с каждым годом увеличивается: если в 2005 году она составляла 4,6%, то в 2006 году возросла до 6,2%.

В таблице 1 отражена стабильная положительная динамика величины нормативов подушевого финансирования по городу и по селу (с учётом того, что в структуру норматива в 2005 и 2006 годах не входят эксплуатационные расходы).

Таблица 1

Динамика величины норматива бюджетного финансирования в расчёте на 1 обучающегося

Год	По городу	По селу
2001	2145,2	2485,8
2002	3666,0	5255,0
2003	4202,5	5999,5
2004	5178,1	7262,3
2005	3975,4	6286,3
2006	5897,2	8824,6

Совершенствованию нормативного бюджетного финансирования образовательных учреждений в значительной мере способствовала и деятельность, которая велась в рамках проекта «Реформа системы образования» за счёт средств займа, предоставленного Международным банком реконструкции и развития. Одна из основных целей этого проекта — создать новый организационно-экономический механизм в системе образования, предполагающий подушевое финансирование учреждений образования и повышение



их экономической самостоятельности. В рамках этого проекта, работа в котором началась в 2003 году и завершается в конце 2006 года, основными направлениями деятельности были:

- совершенствование нормативно-правовой базы финансирования образовательных учреждений;
- обучение административных и финансовых работников органов управления образованием и школ;
- мониторинг исполнения норматива.

Очевидно, что внедрение инновационного механизма финансирования невозможно без подготовки специалистов, ответственных за его внедрение и реализацию, поэтому при переходе на новое финансирование проведена серия семинаров, на которых свою квалификацию по вопросам НБФ повысили все руководители и экономисты муниципальных органов управления образованием, а также директора базовых школ и бухгалтеры самостоятельных, кустовых и централизованных бухгалтерий.

Сегодня в Чувашской Республике новый механизм финансирования в сфере общего образования внедрён на всех уровнях, и все школы республики получают средства на реализацию государственного стандарта общего образования.

Практически одновременно с проектом «Реформа системы образования» в республике реализовывался другой проект банка реконструкции и развития — «Техническое содействие реформе бюджетной сферы на региональном уровне». Его результатом стало создание эффективной системы движения и учёта государственных финансов через казначейство. Такая система исполнения бюджета позволила обеспечить высокий уровень контроля за использованием финансовых средств, а также погасить кредиторскую задолженность и ликвидировать причины возникновения её в дальнейшем.

Ещё одно приоритетное направление в сфере реформирования финансового механизма — повышение финансово-хозяйственной самостоятельности школ,

что должно помочь директорам оперативно решать вопросы планирования и ведения хозяйственной деятельности в условиях повышения их ответственности за результат. В 2001 году всего 12% школ республики имели самостоятельные бухгалтерии, к настоящему времени их количество возросло почти в 3 раза (в 2006 году в школах республики функционирует 197 самостоятельных бухгалтерий). В 2005—2006 годах в практику успешно внедрена модель обслуживания нескольких образовательных учреждений кустовыми бухгалтериями, для чего разработана соответствующая нормативно-правовая база, и 11% общеобразовательных учреждений выбрали именно эту форму финансового обслуживания. Остальные учреждения обслуживаются в централизованных бухгалтериях по договорам.

Следствием повышения финансово-хозяйственной самостоятельности школ стало более рациональное использование бюджетных ресурсов, оперативность в принятии управленческих решений и увеличение объёмов привлекаемых внебюджетных средств, в том числе от платных образовательных услуг. В настоящее время объём внебюджетных средств составляет 16,5% в общем бюджете образования (для сравнения: в 2003 году — 8,3%).

Удельный вес расходов на образование увеличивается из года в год. В 2006 году они стали самой крупной статьёй расходов в консолидированном бюджете республики (29,4%). Объём бюджета отрасли по сравнению с 2001 годом, когда было внедрено нормативное бюджетное финансирование общеобразовательных учреждений, увеличился более чем в три раза и достиг почти 4,2 млрд рублей. При этом капитальные расходы увеличились более чем в 6 раз.

С введением норматива и казначейской системы исполнения бюджетов обеспечено целевое использование средств и гарантированное своевременное финансирование выплаты заработной



платы и других расходов по реализации государственного стандарта общего образования. Зарботная плата учителей в 2005 году увеличилась по сравнению с 2004 годом на 32,1% (по отрасли в целом — на 29,6%). Кроме этого появилась возможность стимулировать качество работы педагогов (надтарифный фонд оплаты труда на стимулирующие выплаты увеличился с 9 до 25%. С 2005 года появилась возможность увеличить фонд на дифференцированную оплату труда педагогических работников на основе аттестации. Вместе с тем зарботная плата педагогов всё-таки ещё мала, и существующая система оплаты труда учителей имеет ряд серьёзных недостатков. В связи с этим планируется предпринять шаги по разработке и внедрению новой системы оплаты труда педагогов, которая будет находиться в прямой зависимости от качества, эффективности и результативности их работы.

Внедрение нового финансового механизма повлияло и на процесс реструктуризации сети школ: число малочисленных школ, качество образования в которых не соответствовало современным требованиям, сократилось более чем в два раза, а базовые школы, в которых сосредоточены материальные, педагогические и методические ресурсы, привлекают всё большее количество учащихся. Начиная с 2001 года, реструктурированы (закрыты, реорганизованы в филиалы или изменили статус) 263 школы, или 38% от общего числа. Вместо почти 700 школ, среди которых было много малокомплектных, высокочрезатратных, со слабыми возможностями предоставлять качественные образовательные услуги (что подтверждали и результаты ЕГЭ), в настоящее время функционируют 564. Из них 178 — базовые, в том числе 51 ресурсный центр, 31 образовательно-культурный центр.

В результате оптимизации сети школ и внедрения нормативного подушевого финансирования, несмотря на общее уменьшение количества учащихся, стабилизировались и даже несколько улучшились такие показатели, как наполняемость классов и число учащихся на одного учителя. Наполняемость классов уже в течение ряда лет держится на уровне 19 человек, число учащихся на одного учителя за последние 2 года возросло с 10 до 11.

В результате реструктуризации произошло значительное высвобождение средств (более 50 млн рублей), которые остались в отрасли и направлены на развитие материальной базы школ, а также на содержание и эксплуатацию школьных автобусов.

Так как опыт нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений оказался позитивным, к настоящему времени разработаны и утверждены нормативно-правовые документы по внедрению нового механизма в сфере начального профессионального и дошкольного образования. Правила нормативного бюджетного финансирования государственных образовательных стандартов начального профессионального образования в Чувашской Республике, Перечень поправочных коэффициентов и Правила нормативного бюджетного финансирования затрат на реализацию государственного образовательного стандарта (образовательных программ) в дошкольных образовательных учреждениях в Чувашской Республике с Перечнем поправочных коэффициентов утверждены постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 15 мая 2006 г. № 123.

С 2007 года на нормативное бюджетное финансирование планируется перевести также интернатные учреждения и учреждения среднего профессионального образования. **НО**