

БЮДЖЕТ РЕГИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ВЗГЛЯД С ОПТИМИЗМОМ

Как строится финансовая политика на региональном уровне? Всегда ли рационально используются даже те скудные средства, которые получает сфера образования? Как осуществляется контроль за распределением финансовых потоков и их расходованием? Об этом специальный корреспондент журнала «Народное образование» беседует с финансистом Краснодарского края — одной из самых густонаселённых территорий России, в которой более 5 млн населения и около полутора тысяч школ. Наш собеседник В.А. Бондарева 25 лет трудится в области финансирования образования, около 10 лет работала в районном и городском управлениях образования, последние 7 лет возглавляет отдел Департамента финансов края. Так что проблемы эти знает и «изнутри», и «сверху».



Вера Бондарева, начальник отдела финансирования социально-культурной сферы Департамента по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края, заслуженный экономист Кубани, отличник финансовой работы РФ, отличник образования РФ

— Скажите, пожалуйста, Вера Аркадьевна, каков объём финансирования образования в сравнении с другими социальными отраслями Краснодарского края?

— На нужды социально-культурной сферы в крае в этом году выделено более 20 миллиардов рублей. Это не окончательная сумма. В политике губернатора Кубани Александра Николаевича Ткачёва и администрации края социальная сфера приоритетна, в неё направляется львиная доля консолидированного бюджета — и регионального, и бюджетов муниципальных образований. Перед налоговыми органами поставлена задача: к концу этого года увеличить бюджет края до 40 миллиардов рублей. Бюджет социальной сферы мы планируем иметь в размере не менее 25 миллиардов.

Сегодня средства распределяются так, что образование получает самый большой объём финансирования. Из 20 миллиардов почти 9 вкладывается в образование, 6 — в здравоохранение, 4 — на нужды социальной защиты населения, 1 миллиард — на развитие культуры и на молодёжную политику, развитие физической культуры.

Получает край и средства из федерального бюджета в виде трансферта, но их всего 10%, 3 миллиарда с небольшим. Основные нужды образования удовлетворяются, таким образом, за счёт доходов региона.

— Насколько рационально эти средства вкладывают в дело органы управления образованием? Есть ли надёжные способы распределения финансовых потоков, контроля за их использованием? Регламентируют ли финансовые органы расходование денег или руководителям органов управления и директорам школ дана свобода распоряжаться бюджетными средствами по своему усмотрению, исходя из нужд образовательных учреждений?

— В нашем крае поэтапно вводилось казначейское исполнение бюджета. Это подразумевает постатейное финансирование — на зарплату, питание, медикаменты, на ремонт и т.д. Но Бюджетный кодекс даёт право руководителям образовательных учреждений вносить изменения в смету расходов в процессе исполнения бюджета. Эти изменения продиктованы актуальными потребностями школы, колледжа, детского учреждения и т.д. Механизм изменения простой — сам руководитель при получении бюджетных средств определяет статьи расхода. При ситуациях, когда нужно изменить сферу вложения средств, руководитель даёт заявку в органы управления, заявка передаётся в казначейство в электронном виде, поэтому очень быстро (в течение одного дня) вносятся изменения в бюджет, и тогда директор вправе расходовать средства по своему усмотрению — оборудование закупить, крышу отремонтировать и т.д. Но всё это, конечно, в пределах тех средств, которые ему отпущены.

Контроль за рациональным использованием финансов в системе образования в Краснодарском крае осуществляют несколько органов. Во-первых, само казначейское исполнение



бюджета направлено на контроль. Если руководитель планирует приобрести оборудование для школы или сделать ремонт, то он и должен делать именно это, так как в его заявке это определено как приоритет. Кроме того, контроль осуществляется и по итогам работ. Если, скажем, директор школы принёс счета по ремонту здания к оплате, то специалисты казначейского исполнения бюджета по строительству смотрят, чтобы не было приписок, завышения стоимости работ в расчётных документах. В крае есть Контрольно-счётная палата, краевое контрольно-ревизионное управление. Так что достаточно мощные квалифицированные структуры осуществляют контроль за расходованием бюджетных средств.

А вот насколько рационально они используются — это вопрос довольно сложный. Наш Департамент по финансам, бюджету и контролю разработал методику оценки эффективности и результативности использования средств. Мы участвуем в программе реформирования региональных финансов, проводимой Министерством финансов РФ, выиграли первый транш — 165 млн руб. и на эти средства оснастили компьютерной техникой и программным обеспечением финансовые службы отделов образования, социальной защиты и т.д. Оценка эффективности расходов — не только одно из условий участия во втором транше, но и желание администрации края подтолкнуть руководителей бюджетных организаций к экономному использованию бюджетных средств, научить их считать, чтобы каждый бюджетный рубль сыграл свою роль в качестве предоставляемой населению бюджетной услуги.

По нашей методике приоритетно целевое использование средств, закупка товаров и услуг на конкурсной основе (тендерная комиссия, котировка цен и т.д.). Некоторые руководители протестуют против такого подхода, считают это недоверием к себе, даже неким унижением. Но это обычный, рядовой аспект рыночных отношений. В крае есть Департамент цен и тарифов, который ежемесячно представляет исполнителям бюджета набор действующих сегодня средних цен. Эти сведения регулярно доводятся до краевых ор-

ганизаций и руководителей муниципальных органов управления. Директора школ и других образовательных учреждений благодаря этой информации достоверно знают конъюнктуру рынка и свободно ориентируются в ценах.

При оценке эффективности расходования средств присуждаются определённые баллы, которые отражают и положительные факты, достижения, и недостатки. В итоге все муниципальные образования выстраиваются в некий рейтинговый ряд по степени рационального, эффективного использования бюджета: от «очень хорошо» до «очень плохо». Для такого мониторинга мы используем годовой финансовый и сетевой отчёты, статотчёт 1 «Конкурс» и другие статистические данные. Анализируем, сколько закуплено товаров и услуг по конкурсу, сколько в том или ином учреждении штатного персонала в расчёте на одного получателя услуг. Это не подразумевает бездумное сокращение персонала, а заставляет руководителей сравнивать, а как у соседа. Известно: существует рекомендованное штатное расписание необходимого количества работников в каждом учреждении. А сегодня, когда уже лет десять даны расширенные права руководителю и он формирует штаты самостоятельно, иные директора школ этим злоупотребляют. Нужно, скажем, по типовым штатам четыре заместителя директора школы, а он имеет их больше десяти, как правило, это происходит за счёт сокращения персонала групп продлённого дня, кружковой работы для учащихся. А ведь порой наши дети так нуждаются во внимании педагогов, когда родители ещё на работе, а занятия в школе уже закончились. Практики это хорошо знают.

Оценивая рациональность и эффективность использования бюджетных средств, мы определяем также, сколько их тратится на равное число получателей услуги в различных муниципальных образованиях. Этот мониторинг делается по каждому образовательному учреждению, учреждению культуры и т.д.

Наша методика даёт возможность оценить, насколько эффективно руководитель занимается предпринимательской деятельностью, умеет ли школа зарабатывать деньги.

Наш Департамент по финансам, бюджету и контролю разработал методику оценки эффективности и результативности использования средств.

Финансовые службы отделов образования, социальной защиты и т.д. оснащены компьютерной техникой и программным обеспечением. Оценка эффективности расходов — желание администрации края подтолкнуть руководителей бюджетных организаций к экономному использованию бюджетных средств, научить их считать, чтобы каждый бюджетный рубль сыграл свою роль в качестве предоставляемой населению бюджетной услуги.



Чем больше средств директор направил на развитие школы, тем эффективнее, успешнее расходует он финансы, значит, тем компетентнее в проблемах управления, экономики образования, в современных рыночных отношениях.

У нас есть такой показатель, как объём средств, реинвестированных в отрасль. Чем больше средств директор направил на развитие школы (это определяется их удельным весом в бюджетных ассигнованиях), тем эффективнее, успешнее расходует он финансы, значит, тем компетентнее в проблемах управления, экономики образования, в современных рыночных отношениях. Такой показатель, как привлечение внебюджетных средств, которые направляются на развитие школы, побуждает директоров проявлять «экономическую инициативу».

Может возникнуть вполне резонный вопрос: а как поощряются такие руководители? Какой им финансовый или любой другой (моральный, например) «приварок» за первые места в рейтинговой таблице? Дело в том, что методика только разработана и пока ещё апробируется в школах и других учреждениях социальной сферы. Но её «плюсы» уже очевидны: объективный показатель успешной финансовой деятельности побуждает директоров школ думать в этом направлении, искать способы рационального исполнения бюджета, привлекать внебюджетные средства.

Для воплощения методики в жизнь, для усиления её влияния на финансовую деятельность руководителей много делают сотрудники нашего департамента Ольга Владиславовна Дорохина и Татьяна Ивановна Бондина. Они довольно тесно связаны с районами, знают ситуацию в них. В прошлом году мы разослали в муниципальные органы управления образованием первые результаты мониторинга. Руководители муниципальных образований вместе с директорами школ проанализировали состояние дел, указали недостатки. В некоторых территориях проведены семинары, совещания по этой проблеме. О том, что на местах очень серьёзно отнеслись к этой проблеме, свидетельствует такой факт: директора сделали нам замечания о недочётах в методике оценки эффективности использования средств, внесли свои предложения. Мы всё это заложили в программу и снова двусторонне проанализировали. Что-то отвергли (и с нами руководители согласились), что-то приняли.

В частности, очень целесообразным было предложение — не проводить общий для всего края рейтинг, а сделать градацию территорий, разбить их на группы, так как города и районы имеют совершенно различные условия. Так, к примеру, в крае есть отдалённые сельские территории, где много малокомплектных школ, а они, как известно, более затратны. Теперь при проведении рейтинга мы дифференцируем территории:

- городские районы, центром которых является крупный город;
- районы с центром, представляющим малый город, где 30–70% — сельское население;
- районы со 100% сельского населения, где в школах довольно низкая наполняемость.

На основании такой градации разработали новые критерии, учитывающие специфику территории. По существу, эта оценка продолжает механизмы формирования межбюджетных отношений, направленных на выравнивание финансовых возможностей. При формировании бюджета всем районам предоставляются равные финансовые возможности. Но это не значит, что они *одинаковые*. Речь идёт о достаточных, оптимальных возможностях. Учитывается вся совокупность условий жизни школ в районе: сеть учреждений, инфраструктура, которая складывалась десятилетиями, кубатура зданий, характер топлива и другие показатели. По отзывам с мест, такая финансовая политика и рейтинг на такой основе удовлетворяют руководителей муниципальных образований и школ.

Больше пяти лет в крае нет задолженности по зарплате, по социальным выплатам учителям. Прочно защищены такие статьи расхода, как питание, медикаменты, стипендии для учащихся профучилищ и колледжей. Из краевого бюджета выделяются средства на оснащение школьных медицинских кабинетов, на спортивное и компьютерное оборудование. 8 лет действует целевая комплексная программа «Школьный автобус».

— Вера Аркадьевна, сегодня, как известно, деньги распределяют руководители органов образования различного уровня: краевой департамент выделяет муниципальным структурам, а те — школам. И всем известно, что в этой процеду-



ре немалую роль играют личные отношения: нравится директор начальнику районного управления — он выделяет ему деньги, не нравится — может и попридержать, сославшись на «объективные» трудности. Скажите, пожалуйста: методика, разработанная вашим департаментом, продуманная рейтинговая система способны преодолеть личностные отношения между субъектами управления?

— Думаю, что на муниципальном уровне: начальник управления — директор школы — не способны. Здесь личностные отношения пока играют свою роль, но круг расходных статей, на которые могут влиять личностные отношения, резко сокращается в связи с переходом на подушевое (т.е. из расчёта утверждённой нормы расхода на каждого учащегося) финансирование общего образования. А вот в отношениях между регионом и муниципальными органами управления симпатии-антипатии исключаются полностью. Рейтинговая система даёт объективные показатели потребностей района в средствах. Повторю: в рамках совокупного бюджета. И мы эти потребности не можем не удовлетворить, ибо лишим муниципальную систему возможности не только развиваться, но и нормально функционировать.

— При подведении итогов рейтинга, как Вы сказали, обнаруживаются недостатки в использовании бюджетных средств школами. Какие типичные ошибки совершают директора школ, судя по итогам рейтинга?

— Наиболее распространённая ошибка — нецелевое использование средств: в сметах пишут одно, а деньги расходуют совсем на другие нужды. Другая типичная ошибка — завышенные расценки за работу при капитальном ремонте. Как я уже говорила, наши специалисты по строительству пресекают такие попытки. Директора школ должны выбирать ремонтные бригады, фирмы на конкурсной основе.

— Но ведь цены диктуют сами фирмы, частные строительные бригады. При нашем нынешнем социальном менталитете самое главное — побольше «хапнуть», сорвать куш, неважно с ко-

го — со школы ли, с детей. Как директору поступать в этой ситуации? А в сельской местности — какие конкурсы?..

— Казначейское исполнение бюджета отслеживает это уже на стадии заключения договора, оформления документов, чтобы предупредить возможные переплаты. Конечно, жизнь есть жизнь, всего не предусмотреть, бывает и халтура со стороны строителей. Качество работы только тогда и оценишь, когда увидишь результат. Здесь должны помочь и интуиция, и осведомлённость директора о добросовестности строителей. У нас в крае большая конкуренция среди строительных бригад, в том числе и в сельской местности. Директора школ имеют адреса добросовестных подрядчиков — тут уж безотказно действует «беспроволочный телефон».

И, наконец, очень часто перерасход средств происходит из-за нерациональной оплаты коммунальных услуг. Зайдите в школы: окна не оклеены, счётчики не работают, текут краны. Лампы порой горят в классах, где давно кончились уроки. Большинство школ оснащены приборами учёта коммунальных услуг, есть специальная программа установки в школах теплосчётчиков, водомеров, на неё ежегодно выделяются средства из регионального и муниципальных бюджетов. Почему директора с этим мирятся? Это же вопиющая бесхозяйственность, которая тяжким бременем ложится на бюджет школы. Вот с этими типичными ошибками мы боремся беспощадно. Но, к чести директоров школ, подобных нарушений не так уж много.

— Скажите, пожалуйста, как готовится Краснодарский край к переходу на нормативное финансирование школ, о котором Вы упомянули выше?

— С января 2004 года, т.е. с нового финансового года, мы переходим на нормативное финансирование образования.

В этом году в крае разработан ряд правовых документов, регулирующих этот процесс. Так, мы включаем в проект закона «О краевом бюджете на 2004 год» расходы на целевую субвенцию муниципальным образованияам на финансирование учебного процесса. Для этого разработаны нормати-

С января 2004 года, т.е. с нового финансового года, мы переходим на нормативное финансирование образования. В этом году в крае разработан ряд правовых документов, регулирующих этот процесс. Так, мы включаем в проект закона «О краевом бюджете на 2004 год» расходы на целевую субвенцию муниципальным образованияам на финансирование учебного процесса.



При разработке нормативов подушевого финансирования мы стремились продумать всё до деталей, чтобы не допустить ошибок, разочарований и в конечном счёте — дискредитации идеи.

Продолжим не только компьютеризацию школ, на что ежегодно выделяем по 30 млн рублей, но и оснащение образовательных учреждений оборудованием для медицинских кабинетов, спортивных залов, школьных столовых, учебных кабинетов физики и химии.

вы для каждого типа школ. Пришлось сделать детальный анализ условий жизни образовательных учреждений, собрать огромный блок информации с мест. Всё это легло в основу дифференциации школ. По существу, по каждому учреждению проведён анализ, определены особенности школ:

- городские школы (полная, неполная, начальная);
- сельские (полная, неполная, начальная, малокомплектная).

Норматив должен учесть условия каждой школы. Если у муниципалитета есть возможность финансировать школы (или некоторые из них) сверх норматива, то он будет это делать. Наш норматив задаёт некий минимум.

На этой стадии подготовки к новому способу финансирования мы учитываем базовый учебный план, типовые штаты, всё просчитываем по каждой школе, по каждому ученику, по типам персонала. Уже сейчас очевидно, что затратность на содержание сельской школы в полтора раза выше, чем городской. В нормативе учитываем только затраты на учебный процесс. Что же касается текущего содержания школы, то это забота учредителя.

При разработке нормативов подушевого финансирования мы стремились продумать всё до деталей, чтобы не допустить ошибок, разочарований и в конечном счёте — дискредитации идеи.

— И последний к Вам вопрос: как складывается бюджет образования края на 2004 год? Какие приятные события ожидают в связи с этим школы, учителей, ребят?

— Во-первых, расходы бюджета на образование в будущем году не уменьшатся, а возрастут. Гарантированно ежемесячно из краевого бюджета в муниципалитеты будут поступать целевые субвенции на учебный процесс, а это зарплата, компенсация на книгоиздательскую продукцию, учебные расходы, включая учебное оборудование школ, на что выделяется 3,7 миллиарда рублей.

Губернатор края Александр Николаевич Ткачёв ставит задачу обеспечить реализацию целевой программы «Развитие обра-

зования Краснодарского края», утверждённой краевым Законодательным собранием. Кроме того, будет продолжена реализация межведомственной программы «Дети Кубани». В ней принимают участие не только органы образования, но и социальной защиты населения, краевой Комитет по делам молодёжи. Только в этом году на летнее оздоровление детей было направлено 200 миллионов рублей, а общий объём финансирования программы — около 300 миллионов.

Продолжим не только компьютеризацию школ, на что ежегодно выделяем по 30 млн рублей, но и оснащение образовательных учреждений оборудованием для медицинских кабинетов, спортивных залов, школьных столовых, учебных кабинетов физики и химии.

10 млн рублей планируется направить муниципальным образованиям на благоустройство детских спортивных площадок.

На 33% будет повышена зарплата учителям, в 2 раза возрастёт стипендия учащимся краевых средних специальных учебных заведений. Продолжится выплата губернаторской стипендии одарённым студентам всех ступеней профессионального образования, детям-сиротам, обучающимся в профучилищах, которая также будет повышена в 2 раза. Будет расширен набор продуктов в детских домах и интернатах. Расходы на оплату коммунальных услуг заложены в бюджеты с ожидаемым ростом тарифов.

Завершим выплату долгов за прошлые годы по детским пособиям и продолжим выплачивать пособия в повышенном размере (в полтора раза по сравнению с федеральным стандартом) семьям с детьми, среди которых и семьи работников образовательных учреждений.

Так что на бюджет регионального образования Кубани в будущем году можно смотреть с оптимизмом.

— Благодарю Вас, Вера Аркадьевна, за беседу. Очень хотелось бы смотреть в будущее с оптимизмом и надеяться на финансовое благополучие нашей отрасли.

Беседу вела Нина Целищева

г. Краснодар