

ЭКОНОМИКА КАК МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ

Образовательные учреждения сегодня, как никогда, нуждаются в непосредственном участии всех уровней власти, ведь практически каждый вопрос образования — межведомственный.



Ирина Тарасова,
директор
Департамента
образования
и социально-
правовой защиты
детства
администрации
г. Нижнего
Новгорода

Внимание как исполнительной, так и законодательной ветвей власти к проблемам системы образования, конечно, не должно быть гипертрофированным и означать возврат к старым советским временам тотального контроля. Современные рыночные условия требуют самостоятельности директора школы как руководителя хозяйствующего экономического субъекта. Это, с одной стороны, требование времени, с другой — действующего законодательства: Закон «Об образовании», установивший права образовательного учреждения, никто не отменял, а, вводя Бюджетный кодекс, законодатель в статье 7 Федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса» предусмотрел, что «законодательные акты Российской Федерации в области образования, науки, научно-технической политики, культуры, принятые до введения в действие кодекса, содержащие нормы, регулирующие бюджетные отношения, действуют, если они не признаны утрачившими силу».

Кроме того, при введении бюджетного финансирования, что характерно для современных социально-экономических условий, усиливается участие общественности в управлении образованием. Такое участие проявляется в том, например, что в образовательных учреждениях создаются попечительские советы (возможностей традиционных родительских комитетов во многих учреждениях уже не хватает).

Таким образом, сегодня для органов управления муниципальной системой образования становится важнейшим делом поиск баланса интересов всех сторон участников образовательного процесса.

В нашем городе довольно активно идёт модернизация организационно-экономического механизма управления образованием. Адаптация этого механизма к требованиям современной рыночной экономики ведётся по двум основным направлениям: внедрение нормативов как инструмента оптимизации бюджетного финансирования и муниципализация централизованных бухгалтерий как способ обеспечить финансово-хозяйственную самостоятельность образовательных учреждений.

Несмотря на отсутствие федеральных нормативов финансирования, действующее законодательство требует, чтобы в регионах и муниципалитетах работали над нормативным финансированием образовательных учреждений. Этот вывод мы делаем из ст. 41 Закона «Об образовании», Концепции модернизации российского образования. В этих документах, так же как в Федеральном законе о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации, в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений, формирование эффективных экономических отношений, в том числе введение нормативного бюджетного финансирования, названы одним из приоритетных направлений деятельности учреждений образования. Программа развития образования в Нижегородской области также определяет мероприятия поэтапного введения нормативного бюджетного финансирования с 2003 до 2005 года.

В Нижнем Новгороде анализ экономической ситуации в образовании за 2000–2002 гг. выявил ряд проблем. С одной стороны, это ежегодное увеличение средств на отрасль «образование», а с другой — ежегодное исполнение бюджета на 97% и последующее постатейное планирование «от достигнутого». Кроме того, выявилась существенная разница в затратах на одного ученика как по отдельным школам, так и в среднем по районам — от



3982 руб. до 5271 руб. Практически был прекращён ввод новых объектов, даже не планировались капитальный ремонт и плановое приобретение оборудования.

Эти выводы привели администрацию города к тому, что в бюджете 2003 г. посчитали необходимым выделить средние по городу расходы на определённый тип образовательного учреждения: дошкольные, школы, школы-интернаты, детские дома и школы рабочей молодёжи, т.е. норматив был использован как средство наведения порядка в финансировании образования. Кроме того, мы говорим сегодня о нормативе как о средстве планирования и исполнения бюджета, как способе определить единые подходы к финансированию образовательных учреждений в городе.

Депутаты Думы нашего города довольно долго добивались изменения финансово-хозяйственного механизма школы. Так, ещё в ноябре 2001 г. было принято постановление № 59 «О законодательной инициативе, об утверждении норматива бюджетного финансирования на одного обучающегося, воспитанника по типам и видам образовательных учреждений», а в июне 2002 г. — решение № 47 «О рекомендациях депутатских слушаний по вопросу «Проблемы школы — проблемы общества», в которых были зафиксированы рекомендации администрации города способствовать реальной финансовой самостоятельности образовательных учреждений, в том числе через определение нормативов на одного ученика.

Распоряжение администрации № 55-р от 14.01.2003 г. «О финансировании муниципальных образовательных учреждений Н. Новгорода на 2003 год» определяет политику городской администрации и ставит стратегические задачи перед департаментами финансов и образования. Разработана временная методика нормативного финансирования и принят приказ Департамента образования администрации города № 24 от 27.01.2003 г. «Об утверждении норматива».

Кроме того, действуют приказ Департамента образования администрации города № 53 от 10.02.2003 г. «Об опор-

ных образовательных учреждениях» и Распоряжение администрации «О мероприятиях по созданию муниципальных централизованных бухгалтерий для ведения бухгалтерского учёта по составлению отчётности».

Все эти документы составили нормативно-правовую базу городского уровня, но в каждом районе города сегодня есть ещё и своя дополнительная нормативно-правовая база, которая развивает и продолжает, конкретизирует меры, определённые в названных городских документах. Есть ряд приказов управлений образования в каждом районе о финансировании образовательных учреждений в 2003 году.

Бюджет школы делится на 2 части: нормативную и целевую.

В расчётную базу норматива входят:

1. Заработная плата с начислениями (ст.110100 и 110200).

Заработная плата в рамках нормативной части бюджета формируется конкретно для каждого образовательного учреждения в соответствии с государственным отчётом ОШ-1. В результате рассчитывается норматив финансирования в расчёте на одного ученика для каждой школы, учитывающий все конкретные особенности её функционирования (уровень образовательных программ, квалификацию педагогов, фактическую наполняемость классов и др.).

2. Расходы материального характера:

— питание	ст. 110330
— транспортные услуги	ст. 110500
— горюче-смазочные материалы	ст. 110340
— прочие текущие расходы	ст. 111000
— прочие расходные материалы	ст. 110350
— командировки	ст. 110400
— оплата услуг связи	ст. 110600
— трансферты	ст. 130330

Эта часть норматива рассчитывается на основании утверждённого городской Думой бюджета города. Общая сумма ассигнований по указанным статьям делится на число детей. В результате определяется норматив на одного ребёнка, который будет единым для каждого вида общеобразовательных учреждений.

По итогам 9 месяцев реализации внедрения нормативного финансирования можно говорить о том, что появилась нормативно-правовая база введения нормативного финансирования.



Таким образом, норматив финансирования каждой школы, определённый на одного ученика, состоит из двух частей: заработная плата с начислениями и расходы материального характера.

Целевая часть бюджета включает в себя расходы на:

- методическую литературу — ст. 130331
- капитальный ремонт — ст. 240330
- приобретение оборудования — ст. 240120
- коммунальные расходы — ст. 110700
- централизованные средства
- учебники
- летние и др. мероприятия.

Школы должны конкурировать за ученика, а учитывая демографический спад, они и будут конкурировать. Задача органов управления образованием — создать для этого условия, повысить потенциал школ, обделённых в предыдущие годы материальной базой. Тем самым можно достичь большей справедливости при нормативном финансировании. Полагаем, однако, что за финансовыми вопросами нельзя забывать о необходимости уменьшать образовательное неравенство.

Анализ данных финансирования городской системы образования по итогам 9 месяцев 2003 г. показал, что введённая система позволила определить возможности бюджета города, обязательства муниципалитета относительно каждого ребёнка, а также поставить всех детей Нижнего Новгорода в примерно равное положение с точки зрения распределения бюджетных средств. Дифференциация расходов по районам города в расчёте на одного ученика снизилась. Более ровным стало и исполнение нормативной части бюджета. Правильным, как показала жизнь, было и решение о выделении определённых расходов в целевую часть бюджета, не нормируемую в расчёте на одного ученика. Процент исполнения нормативной части бюджета — выше уровня целевой части. Нормативная часть бюджета выровнена относительно района. А целевая часть бюджета больше учитывает те вопросы по районам, которые пришлось решать с помощью капитального ремонта, лицензирования школ, усиления требований пожарных служб.

Введение нормативной части бюджетного финансирования, постоянный анализ и контроль за её исполнением позволили значительно увеличить объёмы выделяемых на образование средств городского бюджета. При этом удалось значительно увеличить бюджетные средства на образование по целевой части бюджета. Только расходы на капитальное строительство — около 20 млн рублей (в городе уже пять лет не было ввода ни одного объекта системы образования), а в этом году завершаются два «долгостроя». Расходы на

Исполнение нормативной и целевой части бюджета за 8 месяцев (в % от плана 9 месяцев 2003 г.)			
Район	Всего средств	Нормативная часть бюджета	Целевая часть бюджета
Автозаводский	85,2	81,2	101,9
Канавинский	82,8	83,8	78,5
Ленинский	84,9	88,8	69,3
Московский	82,6	84,0	75,7
Нижегородский	81,7	80,4	87,2
Приокский	81,2	82,0	77,6
Советский	81,8	82,8	78,0
Сормовский	81,9	83,4	76,7
Всего по городу:	81,6	82,7	81,2

Эти расходы включаются в смету образовательного учреждения в пределах бюджетных ассигнований с учётом потребности образовательного учреждения.

Мы не считаем целесообразным на этом этапе включать коммунальные расходы в состав нормативной части бюджета. Прежде всего необходимо разобраться с огромной задолженностью по оплате коммунальных услуг, накопленной за предыдущие годы. Капитальный ремонт также надо вести по целевой программе на основе актов аварийности школ. Приобретение оборудования при дефиците средств мы рассматриваем как способ выровнять стартовые возможности школ для выхода на конкурентный образовательный рынок.



капитальный ремонт за весь 2002 г. были чуть больше 15 млн рублей и столько же освоено уже к сентябрю этого года.

На противопожарные мероприятия было выделено и освоено 1 млн 112 тыс. рублей за весь 2002 г., а только за неполных 9 месяцев 2003 г. — 3 млн 420 тыс., т.е. больше чем в 3 раза. На подготовку к зиме также освоено средств более чем в 3 раза (по сравнению с 2002 г.); на текущий ремонт — 7 млн 890 тыс. за весь 2002 г., а за 9 месяцев 2003 г. — 10 млн 618 тыс. рублей. При этом одной из тяжёлых, но необходимых особенностей этого финансового года стало поэтапное сокращение кредиторской задолженности: по капитальному ремонту — с 14 до 8 млн, по питанию — с 17 до 0 (осталась лишь текущая задолженность в 1 миллион с небольшим); а по целевому обучению и за учебники долги были ликвидированы полностью.

Ещё один очевидный «плюс» введения нормативного финансирования — удалось достичь большей прозрачности исполнения бюджета. Бухгалтер и экономист раз в квартал (и раз в месяц по запросу директора) направляют и предоставляют информацию всем обслуживаемым образовательным учреждениям. Каждый руководитель видит в деталях исполнение и своей сметы, и смет других образовательных учреждений. Что это даёт? Очень многое: нет теперь претензий у руководителей школ; нет больше «тайн за семью печатями»: а как исполнен бюджет по образовательным учреждениям, куда делись деньги школы? Кроме того, средства получают общей суммой — они идут и на район, и на образовательное учреждение.

Руководители образовательных учреждений работают с бухгалтером централизованной бухгалтерии с отчётом по экономике фонда оплаты труда. Это очень важный для директора образовательного учреждения документ: он показывает месячный утверждённый фонд оплаты труда и нарастающий итог с начала года. И сегодня знают, есть перерасход или есть фонд экономии, а следовательно, могут что-то

изменить в штатном расписании, поощрить сотрудников за определённые работы. Средства остаются в распоряжении руководителя образовательного учреждения: это даёт ему возможность самостоятельно использовать различные методы материального стимулирования.

Ежеквартальный отчёт об исполнении сметы доходов и расходов есть и у руководителей, которые ведут учёт самостоятельно, и у директоров школ, обслуживаемых централизованными бухгалтериями. К сожалению, большинство руководителей достаточно долго были фактически «отодвинуты» от экономических аспектов управленческой деятельности, поэтому сейчас им приходится учиться анализировать финансовую отчётность, перестраивать свою деятельность, становиться менеджерами в полном смысле слова.

На основе анализа исполнения сметы расходов директор составляет предложения по изменению этой сметы. К сожалению, мы не можем уйти от сметного исполнения бюджета, так как это — требование действующего законодательства. Однако мы можем обеспечить максимально возможную самостоятельность руководителя даже в сложных социально-экономических условиях. То, что директор может делать передвижки по смете расходов, фактически означает возможность оперативно определять направления расходования бюджетных средств. Руководители школ стали глубоко вникать в цифры смет, вдумчиво анализировать исполнение и целевой, и нормативной частей финансирования. Всё это создаёт для руководителя новые возможности; в частности, он может получать дополнительные внебюджетные средства из благотворительных фондов, от спонсоров.

Однако финансово-хозяйственную самостоятельность нельзя сводить к тому, что у каждой школы теперь будет собственный бухгалтер: пока это слишком дорого, не каждому городу под силу. Однако изменять отношения между образовательными учреждениями необходимо. В современных условиях такие отношения должны строиться исключительно на основе договоров.



Каждому руководителю школы в нашем городе был предложен проект договора с централизованной бухгалтерией, и руководители выстроили свои отношения с ними в соответствии с условиями этого договора. Многого изменилось и в самой централизованной бухгалтерии. Появилась персональная ответственность работников бухгалтерии за исполнение сметы, за исполнение договора, который теперь есть у каждого руководителя. В то же время это ставит и серьёзные новые проблемы перед работниками централизованных бухгалтерий: они должны стать самостоятельными муниципальными учреждениями, основная цель которых — обеспечить бухгалтерское обслуживание учреждений образования. Статус должен соответствовать выполняемым функциям. Изменение статуса приведёт к тому, что работники бухгалтерий станут не командовать образовательными учреждениями (как это часто бывает), а предоставлять услуги — как это и должно быть. После этого можно вести речь о качестве этих услуг. К сожалению, грамотных бухгалтеров (даже главных бухгалтеров) в образовании немного, низкая оплата труда отнюдь не стимулирует хорошо подготовленных бухгалтеров приходить на работу в школы.

Вторая важнейшая проблема — компьютеризация бухгалтерского обслуживания. Без автоматизированной системы невозможно своевременно предоставлять дополнительный объём информации. Сейчас мы начали комплексную компьютериза-

цию на основе программных продуктов фирмы «Аверс» централизованной бухгалтерии Ленинского района города. Эти программы с успехом используются в нескольких округах Москвы, каждый из которых по своим масштабам сравним с Нижним Новгородом. Надеемся, что в недалёком будущем сможем установить эти системы в централизованных бухгалтериях всего города.

Компьютеризация позволит открыть каждому образовательному учреждению расчётный счёт, который станет обслуживаться централизованной бухгалтерией. При этом право первой подписи будет у директора образовательного учреждения, а второй подписи — у бухгалтера, обслуживающего образовательное учреждение по договору на бухгалтерское обслуживание. В договоре уже сейчас может быть предусмотрено, что без визы директора школы платёжное поручение не может быть отправлено в банк (сейчас право первой подписи — у руководителя органа управления образованием, второй подписи — у руководителя централизованной бухгалтерии). Тем самым фактически обеспечивается право директора на самостоятельную финансово-хозяйственную деятельность даже при наличии одного расчётного счёта в централизованной бухгалтерии, так как для каждого учреждения будет заведён отдельный субсчёт.

г. Нижний Новгород