

МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА муниципального образования



Людмила Гаджиева,
начальник Департамента образования
Администрации г. Перми

Главная особенность системы управления образованием в современных социально-экономических условиях связана с её децентрализацией. В основе этого процесса лежит распределение полномочий между федеральным, региональным и муниципальными уровнями власти. Это, с одной стороны, расширяет права муниципальных органов управления образованием, с другой — повышает их ответственность за развитие муниципальной образовательной системы, доступность и качество предоставляемых образовательных услуг.

Качество образования г. Перми традиционно характеризуется достаточно высокими и стабильными результатами. Так, уже в течение трёх лет выпускники пермских школ демонстрируют на Едином государственном экзамене уровень знаний, который существенно превышает средние показатели по России. В 2008 году 28 учащихся города стали победителями Всероссийской олимпиады. Воспитанники детских спортивных школ 70 раз становились победителями на чемпионатах мира и Европы и более 300 раз — на чемпионатах и кубках России. Перечень достижений можно продолжить. Если рассматривать эти достижения

образования как отдельного звена социально-экономической жизни города, то их, по крайней мере, в части качества предоставляемых услуг следует признать стабильными и достаточно высокими.

Вместе с тем, анализ результатов пермского образования с позиции потребности социально-экономической среды города свидетельствует о наличии достаточно серьёзных и системных проблем. Главная из них — **неразвитость рынка образовательных услуг**. В настоящее время появляются специфические потребности в образовательных услугах (обучение по программам международного уровня, летние лагеря с «английским уклоном» и пр.). Однако в полной мере эти потребности населения не учитываются. Спектр образовательных услуг ограничен, традиционен и определяется исходя из узких возможностей поставщиков, а не запросов потребителя.

Не учитывается и платёжеспособность разных слоёв населения. По статистике, в I квартале 2008 года у 10% населения города Перми среднедушевой доход составил 52 тысячи рублей, у 46% — свыше 12 тысяч, что свидетельствует о росте платёжеспособности населения. Однако очевидно, что существенного

влияния на предложения рынка услуг потребитель не оказывает: он не определяет объём, содержание и качество образовательных услуг. При этом **качество предоставляемых услуг не соответствует ожиданиям потребителей.**

В целом неразвитость рынка образовательных услуг снижает инвестиционную привлекательность краевого центра. Главная причина такой ситуации заключается в **несовершенстве системы управления бюджетными учреждениями.** Та система, которая сегодня сложилась в России, не создаёт реальные предпосылки для развития спектра услуг и роста их качества.

На конец 2007 года 62% образовательных учреждений г. Перми продолжали финансироваться по сметному принципу, который является неэффективным, поскольку, во-первых, не связан с результатами деятельности бюджетного учреждения, а во-вторых, не создаёт стимулов к экономичному использованию бюджетных средств. Так, с 2003 года школы перешли на нормативное финансирование, однако этот норматив разработан только в части фонда оплаты труда, финансирование текущих затрат осуществляется по сметному принципу, поэтому в полной мере переход на нормативно-подушевое финансирование в школах пока не состоялся.

На рынке образовательных услуг присутствует фактически одна организационно-правовая форма — муниципальное образовательное учреждение. И эта форма, которая сдерживает самостоятельность и предпринимательскую инициативу субъектов образовательной деятельности, так как для бюджетных учреждений создаются неоправданные конкурентные преимущества перед частным сектором, что не способствует развитию здоровой конкурентной среды, и, как следствие, не способствует повышению качества образования.

В Перми абсолютно не развита сеть негосударственных образовательных учреждений.

Сегодня в городе только 6 частных школ и 15 негосударственных детских садов (в том числе 12 ведомственных). На конец 2007 г. не было ни одного автономного образовательного учреждения.

Главный распорядитель бюджетных средств и образовательные учреждения в большей степени нацелены на освоение бюджета, а не на достижение конечных общественно значимых результатов, поскольку на муниципальном уровне не фиксируются операционально заданные ожидаемые результаты работы отрасли.

Основные проблемы, сдерживающие развитие отрасли, определяют главную цель работы системы образования города на среднесрочную перспективу: **разработать и внедрить систему предоставления образовательных услуг, позволяющую различным группам потребителей (с разными потребностями и разным уровнем дохода) осуществлять реальный выбор объёма и качества этих услуг.**

Достижение этой цели предусматривает усовершенствование системы управления посредством разработки и внедрения механизмов, ориентированных на развитие рыночных отношений, на обеспечение эффективности расходования бюджетных средств и достижение качественных общественно значимых результатов. Эти новые механизмы бюджетного финансирования должны стать реальными предпосылками повышения качества пермского образования и стимулом к реструктуризации сети образовательных учреждений. Очевидно, что данный процесс возможен при наличии определённых условий и ресурсов.

Внедрение новых механизмов управления регулируется Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ и предусматривает деятельность по таким направлениям:

- переход к новым формам финансового обеспечения предоставления образовательных услуг;
- реорганизация сети бюджетных учреждений;

- внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

Под новыми формами финансирования образовательных услуг подразумевается определённый набор бюджетных инструментов:

- **Финансирование по нормативу стоимости образовательной услуги.** Цель внедрения этого принципа финансирования — «прозрачное» определение для учреждения объёма бюджетных средств в соответствии с муниципальным заданием путём умножения нормативной стоимости услуги на их количество (важно подчеркнуть, что норматив стоимости одной услуги должен быть полным, т.е. учитывать расходы, связанные не только с фондом оплаты труда, но и с текущими затратами на содержание имущественного комплекса). **Финансирование не учреждения, а услуги создаст стимулы к сокращению издержек и экономии бюджетных средств.**

- **Муниципальный заказ.** Предполагает выделение поставщику образовательных услуг бюджетных средств на предоставление определённого вида и объёма этих услуг. Принципиальное отличие муниципального заказа — размещение задания на поставку социальных услуг не на принудительной, а на договорной основе. При этом договор должен заключаться по результатам конкурса, т.е. в условиях конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам. **Размещение бюджетных средств на конкурсной основе будет стимулировать рост качества предоставляемых услуг.**

- **Муниципальное задание.** Это комплексный план, определяющий обязательства муниципалитета по предоставлению населению образовательных услуг за счёт средств бюджета, объём финансовых ресурсов, выделяемых на выполнение гарантий; условия и порядок оказания образовательных услуг, а также требования к эффективной деятельности образовательного учреждения. **Внедрение технологий размещения муниципального задания будет ориентировать учреждения не на освоение средств, а на конечный результат — предоставление качественной услуги.**

Второе направление внедрения современных механизмов управления бюджетными учреждениями связано с реорганизацией сети образо-

вательных учреждений. Эта реорганизация предполагает:

- преобразование муниципальных учреждений, способных функционировать в рыночных условиях (а сегодня в городе уже есть такие учреждения), в иные организационно-правовые формы, **что, с одной стороны, снизит нагрузку на бюджет, а с другой — будет способствовать реальному развитию муниципального рынка образовательных услуг;**
- привлечение организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению муниципальных услуг, оплачиваемых за счёт бюджетных средств, **что создаст стимулы для появления качественно новых услуг.**

Внедрение современных механизмов управления бюджетными учреждениями связано с освоением нового метода бюджетного планирования, который может обеспечивать прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и общественной значимостью ожидаемых конечных результатов их использования. Этот метод планирования заранее определяет и формализует цели и систему показателей, на основе которой будет осуществляться мониторинг достижения поставленных целей.

Частичное внедрение современных инструментов финансового обеспечения образовательных услуг в Перми началось в 2003 году, когда были введены нормативы подушевого финансирования в части фонда оплаты труда в школах. В 2006 году установлен норматив в части фонда оплаты труда и фонда материального обеспечения в системе дополнительного образования. Это позволило существенно упорядочить финансовые потоки, сделать их «прозрачными» для получателей бюджетных средств.

В 2007 году все эти современные механизмы бюджетного финансирования услуг начали разрабатываться и внедряться в комплексе, т.е. по всем трём направлениям.

«Пилотной» стала сфера дошкольного образования, поскольку именно в ней наиболее остро стоит проблема **доступности** качественных образовательных услуг. В настоящее время этой услугой не обеспечены 6081 ребёнок в возрасте от трёх до семи лет, что составляет 14% от общего количества детей данного возраста.

В первую очередь была формализована окончательная общественно значимая **цель** развития муниципальной системы дошкольного образования: **в период до 2011 года ликвидировать очередь в детские сады для детей от трёх до семи лет** и повысить качество предоставляемых услуг дошкольного образования.

Достижение этой цели определяется решением ряда задач, связанных с совершенствованием системы управления дошкольным образованием. В частности:

- создание условий, которые позволят привлечь на рынок услуг дошкольного образования негосударственных поставщиков для последующего размещения у них муниципального заказа, что будет способствовать доступности дошкольного образования;
- создание условий для реструктуризации сети учреждений дошкольного образования, что приведёт к развитию конкурентной среды и, как следствие, повышению качества образования.

В рамках решения указанных задач в 2007–2008 годах была **стандартизирована общеразвивающая услуга дошкольного образования**. Сегодня в этой системе отсутствуют как федеральные, так и региональные стандарты. На уровне муниципалитета официально стандарты дошкольного образования не могут быть введены, однако вопросы финансирования и организации деятельности дошкольных образовательных учреждений должны решаться в соответствии с определёнными требованиями к оказанию образовательных услуг. Поэтому нормативно-правовой формой, не претендующей на статус муниципальных стандартов, но выполняющей необходимые социальные и управленческие

функции может служить паспорт образовательной услуги. Муниципальный паспорт услуги дошкольного образования — документ, фиксирующий конституционно-гарантированный минимум услуги и закрепляющий на муниципальном уровне её объём, совокупность требований к условиям предоставления услуги и оснащённости образовательного процесса для всех исполнителей услуги, независимо от формы собственности. Паспорт разработан для четырёх возрастных групп: 2 мес. — 1 год, 1 — 1,5 года, 1,5 — 3 года, 3 — 7 лет. Структура паспорта представлена различными разделами, содержащими подробную и полную информацию о различных составляющих услуги (содержании, экономических расчётах, квалификационных требованиях к поставщикам услуги и т.д.). Важно, что описание услуги дошкольного образования представлено понятным языком, что обеспечивает однозначность интерпретации как для исполнителя услуги, так и для её потребителя. Эти паспорта утверждены приказом Департамента образования. В настоящее время они находятся в каждом общеразвивающем детском саду.

Наличие стандарта услуги помогло нам рассчитать **норматив полной её стоимости**. Этот норматив включает затраты на фонд оплаты труда, коммунальные расходы, приобретение оборудования, текущий ремонт и пр. Заключительным этапом разработки нормативов стало их утверждение Пермской городской думой в ноябре 2007 года.

Расчёт полной стоимости услуги в свою очередь позволил внедрить с 1 января 2008 года в муниципальной системе дошкольного образования финансирование по нормативу стоимости образовательной услуги. На 2008 год этот норматив составляет: на детей с двух месяцев до года — 94 726 рублей в год; с года до 1,5 лет — 85 402 рубля в год; с 1,5 до 3 лет — 82 161 рублей в год; с 3 до 7 лет — 68 643 рубля в год. Сегодня бюджет детского сада определяется умножением

количества предоставляемых в нём услуг на их стоимость. В пределах этих бюджетных ассигнований руководитель самостоятельно определяет структуру расходов.

Расчёт полной стоимости услуги позволил **внедрить технологию размещения муниципального заказа** на образовательные услуги у немunicipальных поставщиков. Впервые в истории пермского образования был проведён открытый конкурс на закупку услуги в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ.

К участию в конкурсе допускаются любые юридические лица, независимо от формы собственности, места нахождения, и любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, выполняющий требования к качеству предоставляемой услуги. Критериями оценки заявок участников конкурса являются цена муниципального контракта и предложения о качественных и количественных характеристиках потенциального исполнителя услуги. В результате впервые в истории пермского образования на бюджетные средства смогли приобрести образовательные услуги (311) в частном секторе. А главное — созданы реальные условия для привлечения на муниципальный рынок образовательных услуг организаций любой формы собственности и ведомственной принадлежности.

Таким образом, при решении задачи реструктуризации сети бюджетных образовательных учреждений для развития конкурентной среды был создан прецедент: **организованы семь муниципальных автономных дошкольных учреждений.**

Стандартизация услуги создала предпосылки для перехода к такой новой форме взаимодействия учредителя (заказчика услуги) и учреждения (поставщика услуги), как **муниципальное задание**. Сегодня в нём фиксируется не только объём услуг, который должен предоставить населению города детский сад, но и требования к качеству этих услуг. Так, каждому учреждению комиссия по формированию муниципального задания устанавливает значения показателей качества в соответствии с особенностями функционирования и развития данного детского сада. В перечень этих показателей входят: результаты образовательной деятельно-

сти (средний балл по единому муниципальному тестированию), уровень заболеваемости (количество случаев на 1000 детей), регулярность получения услуги каждым ребёнком, удовлетворённость родителей условиями и качеством предоставленной услуги (количество рекламаций на 1000 детей) и т.д.

Наличие у дошкольного учреждения муниципального задания, в котором операционально зафиксирован конечный результат деятельности, стимулирует администрацию детского сада ориентироваться на получение этого результата.

На муниципальном уровне бюджетное финансирование также ориентировано на понятный и измеримый результат.

В рамках защиты в 3-летнем бюджете (на период до 2011 года) зафиксированы результаты, которые должны быть достигнуты в отрасли «Образование».

Так, в сфере дошкольного образования главными показателями работы стали:

- количество услуг, предоставляемых в муниципальной сети;
- количество услуг, которое должно быть размещено на конкурсной основе в немunicipальной сети (до 3000 к 2011 году);
- количество услуг, размещённых в форме муниципального задания в автономных детских садах;
- количество мест, вводимых дополнительно в муниципальной сети за счёт восстановления ранее переоборудованных групп (1795 мест за 3 года), восстановления и реконструкции детских садов (1988 мест за 3 года);
- количество лицензий, которые необходимо получить в результате капитальных ремонтов муниципальных детских садов (32 лицензии в 2008 году).

Комплексное внедрение разработанных в Перми организационно-экономических механизмов управления бюджетными учреждениями создаёт предпосылки для оптимального расходования бюджетных средств и развития муниципальной системы образования. **НО**