

Н.Г. Типенко,

канд. экон. наук, руководитель проекта Фонда "Институт экономики города"

Бюджет школы: оптимизация штатной численности

Феномен, заключающийся в том, что, с одной стороны, зарплата в школе сейчас больше напоминает социальные пособия, а с другой стороны, увеличивается количество школьных работников, связан, по-видимому, с тем, что бюджетные учреждения – единственная возможность получать на местах пусть крайне низкую, но стабильную зарплату.

Однако такая ситуация не должна побуждать директоров «раздувать» штат школ, поскольку у них теперь появилась возможность за счет оптимизации числа работников увеличить зарплату учителям.

Негативные процессы в образовании

Увеличение числа занятых в учреждениях образования и уменьшение числа детей, связанное с демографическими процессами, привели к снижению коэффициента, принятого для характеристики эффективности образовательных систем. Число учащихся на одного учителя сократилось до 12. Это существенно меньше, чем в развитых странах. В то же время средняя заработная плата в образовании продолжает оставаться крайне низкой: за последние годы ее доля по сравнению с зарплатой в промышленности уменьшилась с 65 до 39% (ниже только в сельском хозяйстве).

Низкий уровень заработной платы и отсутствие стимулов к сокращению занятых свидетельствует о нарастании негативных процессов в отрасли. Средняя заработная плата в образовании практически сравнялась с величиной прожиточного минимума в регионах (96% в 1999 г. и 101% – в 2000 г.).

Почему при уменьшении числа детей численность занятых в отрасли сокращается незначительно? Причина – в сложившейся практике планирования бюджетных расходов на заработную плату.

Основания для определения числа занятых педагогов

Согласно Закону РФ "Об образовании" (ст. 15) организацию образовательного процесса в образовательном учреждении регламентируют самостоятельно разрабатываемые и утверждаемые этим учреждением:

- учебный план (с разбивкой содержания образовательной программы по учебным курсам, по дисциплинам и по годам обучения);
- годовой календарный учебный график;
- расписание занятий.

Государственные органы управления образованием обеспечивают разработку базисных учебных планов и примерных программ курсов, дисциплин. Количество педагогов, обеспечивающих данный учебный план, определяется числом сформированных классов и учебной нагрузкой на одного педагога (одну ставку).

Число сформированных классов в общеобразовательном учреждении зависит от числа поданных заявлений граждан, от условий, созданных для осуществления образовательного процесса, с учетом санитарных норм и контрольных нормативов, указанных в лицензии. "Наполняемость классов и групп продленного дня общеобразовательного учреждения устанавливается в количестве 25 обучающихся"*.

Учебная нагрузка педагогического работника, оговариваемая в трудовом договоре, ограничивается верхним пределом, определяемым типовым положением об общеобразовательном учреждении соответствующих типа и вида**. И в законе "Об образовании", и в "Типовом положении об общеобразовательном учреждении" указано, что численность персонала определяется учредителем в соответствии с учебной программой и базисным учебным планом.

Основания для формирования штатного расписания административного и вспомогательного персонала

Для формирования штатного расписания преподавательского состава нормативом является число часов по обязательному учебному плану, а для определения других категорий занятых – административно-управленческого и вспомогательного персонала – существуют типовые штаты (для каждого типа и вида образовательных учреждений). Нормирование штатов осуществляется в зависимости от числа классов или классов-комплектов***.

Ставки заработной платы педагогическим работникам общеобразовательных учреждений устанавливаются при условии отработки ими учебной нагрузки, нормы которой, согласно п. 6 ст. 55 Закона РФ "Об образовании", определяются "Типовым положением об общеобразовательном учреждении" соответствующего типа и вида. Однако нормы учебной нагрузки до настоящего времени не определены, поэтому в образовательных учреждениях при тарификации и исчислении заработной платы исходят из норм учебной нагрузки за ставку заработной платы, установленных рядом нормативно-правовых актов****.

Основания для завышения численности штатов

В рамках планирования при применении как федерального, так и регионального законодательства имеется возможность завышения штатов образовательных учреждений, роста числа занятых. Введение норматива финансирования позволит ликвидировать эти недостатки.

Ставки заработной платы педагогических работников определяются за установленную им норму часов учебной нагрузки (объем педагогической работы), например, учителям V–XI классов – 18 часов в неделю, или 3 часа в день. В соответствии с п. 5 ст. 55 Закона РФ "Об образовании" для педагогических работников образовательных учреждений устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени – не более 36 часов в неделю. Таким образом, законодатель, определяя минимальную нагрузку на одну ставку, определяет и число ставок в учреждении. Многие стремятся иметь

* "Типовое положение об общеобразовательном учреждении", утв. постановлением Правительства РФ от 19.03.01 № 196.

** Закон РФ "Об образовании", № 122, ст. 55, п. 8.

*** Приказ Министерства просвещения СССР от 05.05.87 № 86 "О типовых штатах общеобразовательных школ"; Приказ Министерства просвещения СССР от 01.11.84 № 122 "О порядке расчета штатов и оплаты учителей I–IV классов в малокомплектных общеобразовательных школах".

**** Письмо Минобразования России от 25.08.98 № 05-51-66/98 "О вопросах нормирования оплаты труда педагогических работников за дополнительную работу"; Инструкция о порядке исчисления заработной платы работников просвещения, утв. приказом Минпроса СССР от 16.05.84 № 94; Рекомендации о порядке исчисления заработной платы работников образовательных учреждений, доведенные письмом Минобразования России и Профсоюза работников народного образования и науки РФ от 16.01.01 № 20-58-196/20-5/7.

максимальную нагрузку 36 часов, поэтому коэффициент совместительства (количество ставок на одного работающего) в среднем составляет 1,6–1,8. В то же время региональными и местными законами допускается вводить ограничения на совместительство, руководствуясь заботой о качестве обучения. Однако ограничения (даже помимо воли педагогов) также приводят к росту числа занятых в отрасли.

Зависимость штатного расписания от числа классов

В связи с отсутствием норматива финансирования, который предполагает подушевое (на учащегося) выделение финансовых средств, основой планирования в образовании, как и 50 лет назад, является класс, или **класс-комплект**. Именно на этот показатель ориентировано законодательство, и нагрузка учителя и штатное расписание учреждений образования определяются исходя из числа классов.

Наполняемость классов

Меньшая наполняемость классов по сравнению с законодательно установленным пределом 25 человек – прямой фактор удорожания бюджетной услуги, т. к. предполагает большее количество обязательных часов и, следовательно, может приводить к росту занятых. В то же время наполняемость классов в 25 человек является предельной (максимальной). Минимальная наполняемость класса, при которой он может быть сформирован, законодателем не определена. Это отдано на усмотрение учредителя, который при наличии финансовых возможностей может определять минимальное число учащихся в классе, а также число, при котором классы делятся на группы. Законодательство разрешает образовывать классы с меньшей наполняемостью, коррекционные классы и классы компенсирующего обучения*.

Работа в классах коррекции и компенсирующего обучения предполагает наличие 15–20% надбавки к фонду заработной платы. Таким образом, школы имеют прямой стимул к формированию таких классов, гимназических и лицейских, – критерии, по которым они формируются, не жесткие. В результате средняя наполняемость классов по стране существенно ниже нормативной в 25 человек, и это не только в сельской местности, но и в городах. По ряду регионов треть классов в школах – с наполняемостью менее 25-ти человек.

Финансовая ответственность за реализацию обязательных и дополнительных образовательных программ

И в Законе РФ “Об образовании”, и в “Типовом положении об общеобразовательном учреждении” речь идет об обязательных общеобразовательных программах и общеобразовательных программах углубленного изучения, а также о дополнительных образовательных программах. По закону дополнительные образовательные программы предоставляются за плату. Отсутствие государственного образовательного стандарта приводит к размыванию границ между теми учебными программами, которые преподаются бесплатно, и программами, преподавание которых выходит за рамки стандартного набора образовательных услуг, а следовательно, и стандартной стоимости. Углубленное изучение предметов предполагает увеличение количества часов, большее число педагогов, больший фонд заработной платы.

Развитие отраслевого законодательства в образовании последних лет шло в направлении расширения образовательных услуг, что, несомненно, правильно. В то же время отсутствовал важнейший момент, ограничивающий эту диверсификацию, а следовательно, и удорожание бюджетной услуги: соответствующие уровни власти не несли финансовой ответственности за ее реализацию, что приводило к необоснованному росту затрат в образовании, и в первую очередь – в области заработной платы.

Увольнение педагогов при сокращении численности детей

Для работников образовательного учреждения работодателем является данное учреждение, и трудовые отношения регулируются трудовым договором (контрактом).

* См. “Типовое положение об общеобразовательном учреждении” (постановление Правительства РФ № 196).

Условия трудового договора не могут противоречить законодательству РФ о труде (№ 122-ФЗ, ст. 56), поэтому уволить работника без его согласия практически невозможно (без реорганизации образовательного учреждения) даже при снижении числа учащихся. Как правило, занятость работника регулируется числом часов нагрузки, которая по решению администрации может быть сведена к законодательному минимуму. В результате за последние 10 лет при существенном сокращении численности детей в общеобразовательных учреждениях (не менее чем на 10%) число занятых сократилось на 0,6%.

Затратность сметного финансирования

До того как нормативное финансирование было введено Законом РФ "Об образовании", а также стало одним из направлений модернизации образования, действовали нормы и нормативы, которые касались оплаты труда, материального обеспечения, наполняемости групп и классов, расходов на текущий ремонт здания (он определялся из расчета на 1 м³ здания). Определялись нормы расходов и по другим статьям (питание, приобретение мягкого оборудования и инвентаря) на одно место в детских садах или на одного учащегося*.

Существовавшие нормы и нормативы позволяли осуществлять сметное финансирование бюджетных учреждений, но не создавали новых механизмов более эффективного расходования бюджетных средств, стимулов для оптимизации. Отрасль практически вернулась к механизмам планирования, существовавшим при социализме. Каждый директор школы заинтересован в том, чтобы обосновать максимально возможное увеличение штатов, а следовательно, фонда заработной платы и общего объема финансовых средств. Сметное финансирование не дает возможности бороться с тем, что система становится все более затратной.

Оптимизация численности занятых

Нормативное подушевое финансирование на основе числа учащихся позволяет преодолеть эту негативную тенденцию. Вводится новый порядок Финансирования учреждений общего образования. Часть средств будет поступать от субъектов Федерации в виде субвенций на "обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования"^{**}, причем величина субвенций будет определяться субъектом Федерации. Так, в законе есть указание на то, что расчет субвенции будет определяться в соответствии с нормативами расходов, утвержденных законами субъектов РФ "на реализацию государственного стандарта общего образования на уровне не ниже федеральных нормативов". Следовательно, субъектам разрешено самостоятельно устанавливать нормативы расходов.

Для оптимизации численности занятых необходимо **при планировании средств использовать норматив финансирования на одного учащегося**, планировать средства не на сеть, а на учащихся. При этом исполнение бюджета и отчетность учреждения могут быть осуществлены по смете, так что такой переход не будет входить в противоречие с нормами БК и инструкциями казначейства.

Возможные пути сокращения занятых в образовании

При определении объема средств, выделяемых учреждению по фиксированному нормативу в зависимости от числа учащихся, руководители образовательного учреждения и управлений образования уже не имеют мотивации для увеличения численности занятых (финансирование от этого не зависит). Это позволяет легко выявлять неоправданно введенные штатные единицы. При фиксированном объеме выделяемых средств

* См., например, Методические указания по составлению смет расходов на содержание детских дошкольных учреждений (детских садов, яслей, яслей-садов). Минфин СССР, М.: 1966.

** Федеральный закон от 07.07.03 № 123-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты РФ в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений".

руководитель заинтересован в оптимизации использования этих средств. Уменьшая число занятых, он тем самым увеличивает возможность надбавок и доплат.

Сокращение числа занятых возможно **двумя путями**:

- директивно (сверху) при утверждении учредителем штатных расписаний образовательных учреждений;
- экономическим путем (снизу) при создании стимулов оптимизации в образовательном учреждении.

Если идти по **первому пути**, возникает конфликт с руководителями учреждений, т. к. составленные ими штатные расписания основываются на действующих нормах федерального законодательства, которое позволяет иметь те или иные должности, делить классы на группы и т. п. При этом учредитель должен быть уверен, что вводимая им оптимизация не нанесет вред образовательному процессу, качеству образования.

При реализации **второго пути**, с введением финансирования учреждения по нормативу на одного учащегося, у самого руководителя учреждения появляется стимул к оптимизации расходов, а следовательно, сокращению численности занятых. Задача органов управления (учредителя) – следить за соблюдением норм и правил, чтобы не были ущемлены права учащихся в получении образования определенного уровня.

Применение описанного подхода в этом случае, как показывает наш опыт, позволяет решать вопросы оптимизации бюджетных расходов наименее болезненным способом. Сравнение расчетного фонда оплаты труда с начислениями по методике с применением норматива на 2003 г. и расчетов, выполненных традиционно, по существующей сети и штатам, дает основание утверждать, что **экономия** финансовых средств может составить **от 15 до 30%**. В то же время очевидно, что эти средства не должны быть изъяты из отрасли. Их следует использовать на оптимизацию структуры расходов, в т. ч. для увеличения заработной платы.

Нормативные документы

- Закон РФ “Об образовании” от № 122 (с изм. и доп.);
- Постановление Правительства от 19.03.01 № 196 “Типовое положение об общеобразовательном учреждении”;
- Приказ Министерства просвещения СССР от 05.05.87 № 86 “О типовых штатах общеобразовательных школ”;
- Приказ Министерства просвещения СССР от 01.11.84 № 122 “О порядке расчета штатов и оплаты учителей I–IV классов в малокомплектных общеобразовательных школах”.