

Продолжаем публиковать материалы региональных конференций, посвященных реализации проекта Национального фонда подготовки кадров по внедрению нормативно-бюджетного финансирования образовательных учреждений. В Татарстане дополнительное финансирование, сверх норматива, организовано за счет выплат по грантам. Ценный опыт пилотного региона будет полезен как участникам проекта по внедрению подушевого финансирования, так и тем, кому кардинальные перемены лишь предстоят.

Внедрение нормативного бюджетного финансирования в Татарстане

В рамках реализуемого Национальным фондом подготовки кадров проекта “Реформа системы образования” (далее – ПРСО) в г. Набережные Челны состоялась Межрегиональная конференция. Тема конференции – **“Опыт внедрения нового финансового механизма нормативного бюджетного (подушевого) финансирования в условиях Республики Татарстан”**.

В данном мероприятии приняли участие 128 чел.: представители Минобрнауки России, сотрудники Минобрнауки Республики Татарстан, руководители и специалисты муниципальных органов управления образования Татарстана, директора школ г. Набережные Челны, а также представители Национального фонда подготовки кадров, трех грантовых регионов ПРСО и федеральные эксперты.

Цель проведения такого рода итоговых конференций в регионах, выигравших гранты по направлению нормативного бюджетного финансирования (далее – НБФ), – информирование о результатах, полученных при реализации и распространении данного проекта.

На открытии конференции участников приветствовали руководитель Исполнительного комитета г. Набережные Челны В.Г. Шайхразиев и министр образования и науки Татарстана д-р экон. наук, проф. Р.Ф. Шайхелисламов.

О состоянии и перспективах развития общего образования в свете Приоритетных направлений развития российской образовательной системы до 2010 года и реализации национального проекта “Образование” на конференции докладывала **начальник отдела Департамента государственной политики в образовании Минобрнауки России И.И. Тараданова.**

Состояние и перспективы развития российского общего образования

К числу основных документов, определяющих целевые ориентиры государственной образовательной политики, помимо уже упомянутых Приоритетных направлений российской образовательной системы до 2010 года относится Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. В этих правовых актах изложены **базовые принципы развития системы российского образования:**

- открытость к общественным запросам и требованиям времени;
- привлечение общественности к активному диалогу и непосредственному участию в управлении образованием;
- переход на современные образовательные технологии;
- обеспечение доступного качественного образования для всех граждан России.

Для достижения качественного образования решаются следующие задачи:

- обеспечение образования детей старшего дошкольного возраста;
- внедрение современных воспитательных технологий, способствующих обеспечить максимально эффективную социализацию;
- введение обязательного полного среднего образования;
- изменение структуры стандарта общего образования, включение в нее требований к уровню подготовки выпускников, условиям образовательной деятельности и примерного базисного учебного плана;
- переход к профильному обучению в старших классах, как способу удовлетворения индивидуальных образовательных запросов учащихся;
- перевод работников образования на отраслевую систему оплаты труда, в т. ч. с использованием механизмов снижения нагрузки учащихся и повышения зарплаты учителей.

Для изменения структуры стандарта планируется разработать **Концепцию государственного образовательного стандарта**, отражающую консолидированную общественно-профессиональную позицию. Ее дополнением станет разработка способа адекватной оценки качества образования.

Для реализации плана по внедрению современных информационных образовательных технологий необходимо обеспечить централизованное подключение к Интернету еще около 45 тыс. школ. На финансирование этого проекта предусмотрено 3 млрд руб. Оплата трафика для доступа к образовательным ресурсам покрывается также из этой суммы. Кроме того, для решения этой задачи запланирована централизованная поставка компьютерных классов в образовательные учреждения (около 22 тыс.), где пока нет кабинетов информатики. Из федерального бюджета будет дополнительно выделено 4,1 млрд руб. (в 2006 г. – 1,6 млрд руб., в 2007 г. – 2,5 млрд руб.).

Актуально создание эффективных экономических управленческих механизмов в образовании (завершение перехода на НБФ, новая отраслевая система оплаты труда). Современные подходы к оценке квалификации и качества труда педагогов предусматривают разработку новых моделей аттестации руководящих и педагогических работников, а также формирование открытых конкурсных процедур при отборе лучших учителей в рамках национального проекта “Образование”.

К ресурсам, обеспечивающим модернизацию образования, можно отнести:

- наращивание объемов бюджетного финансирования (с 121 млрд руб. в 2004 г. до 200 млрд руб. в 2006 г.);
- новые механизмы управления ресурсами, организация конкурсов между образовательными учреждениями, стимулирование их конкурентоспособности.

Особенности реализации проекта в Набережных Челнах

В своем выступлении **начальник управления образованием г. Набережные Челны Р.М. Халимов** более детально рассказал об эксперименте по переводу всех образовательных учреждений на НБФ. В проекте приняли участие 86 образовательных учреждений, в т. ч. 42 средних общеобразовательных, 11 школ с углубленным изучением предметов, 8 гимназий, 6 лицеев, 3 начальные школы, 8 коррекционных и 8 негосударственных школ.

Еще до начала эксперимента в управлении образованием изучили опыт введения НБФ в Чувашии, Самарской и Ярославской областях. Анализ показал, что механизмы перехода на новую систему финансирования, применявшиеся в этих регионах, из-за местных экономических и национальных особенностей для Татарстана не подходят.

Для определения норматива финансирования на 2004 г. управление образованием придерживалось утвержденной постановлением кабинета министров Татарстана формулой: материальные затраты на одного ученика определяются делением суммы бюджета на общее количество учащихся (619,968 млн руб. / 65 794 чел. = 9423 руб.). В случае введения в действие этого норматива в г. Набережные Челны школу № 20 пришлось бы закрыть из-за полной финансовой несостоятельности. По обращению городского управления образованием Минобрнауки Татарстана приняло решение ввести дополнительные поправочные коэффициенты, учитывающие территориальное расположение и малокомплектность школ, образовательный профиль лицеев, гимназий и школ с углубленным изучением предметов. Для реализации этого решения базовые нормативы пришлось уменьшить до 7–8 тыс. руб.

Введение повышающих коэффициентов

Введение повышающих коэффициентов позволило увеличить нормативы подушевого финансирования:

- для образовательных учреждений, обеспечиваемых энергией по расценкам выше предлагаемых компанией “Татэнерго”;
- инновационных учреждений с углубленным изучением предметов и гимназий;
- лицеев, работающих по инновационным программам;
- учреждений, имеющих филиалы;
- учреждений, реализующих программы по национальному образованию и воспитанию;
- учреждений, осуществляющих спортивно-оздоровительную работу;
- за проведение экспериментальной работы;
- образовательных учреждений, расположенных за пределами города (школа № 59 в пос. Тарловка, школа № 62 в пос. Круглое Поле);
- коррекционных школ.

При составлении смет особое внимание уделили финансированию основных статей расходов: **на фонд оплаты труда, коммунальные платежи и питание детей.**

По словам Р.М. Халимова, на период реструктуризации сети образовательных учреждений оптимальным можно признать вариант, при котором из расчетной суммы расходов выводят затраты на оплату коммунальных услуг (их оплачивают по факту). В этом случае НБФ с учетом поправочных коэффициентов позволяет обеспечить покрытие расходов образовательного учреждения по другим статьям.

В управлении образованием г. Набережные Челны считают, что основная проблема введения НБФ – это ограничение финансирования статей бюджетной экономической классификации, выделенной субвенцией. Она определена только **на такие статьи, как:**

110100 – фонд оплаты труда;

110200 – начисление на зарплату;

110300 – приобретение предметов снабжения и расходных материалов;

110040 – прочие текущие расходы.

Остальные статьи финансируются из местного бюджета, но т. к. он был принят со значительным дефицитом, эти расходы оказались не обеспечены.

Перспективам использования другими регионами опыта реализации проекта по внедрению подушевого финансирования образовательных учреждений в г. Набережные Челны был посвящен доклад **Е.Н. Никитиной, консультанта Центра фискальной политики (далее – ЦФП)**. Она отметила, что в Набережных Челнах последовательно реализуется принцип НБФ. Разработанный норматив явился стимулом к осуществлению реструктуризации сети образовательных учреждений. Определение норматива бюджетного финансирования как стоимости стандартной образовательной услуги (норматив реализации основных общеобразовательных программ) позволило городу разработать **порядок финансирования сверх стандарта посредством грантов**. Также ценным опытом стала разработка пакета нормативно-правовых документов и организация деятельности постоянно действующей экспертной комиссии по вопросам внедрения НБФ.

Рассматривая возможную структуру расходов образовательного учреждения, Е.Н. Никитина отметила, что расходы на основе норматива целесообразно определить на уровне 70% от всех расходов. Остальные бюджетные средства должны поступать в школу через использование иных финансовых механизмов: гранты (финансируются определенные направления деятельности), результаты рейтингования (финансируются достижения), целевые программы (финансируются программы).

Тем, кто решил использовать опыт по введению НБФ в г. Набережные Челны в своем городе или регионе, было рекомендовано ответить на вопросы о целях, на которые выделяют бюджетные средства, о механизмах планирования расходов, о достижимости поставленных целей и эффективности использования средств. Не менее важно определиться с показателями-индикаторами (табл. 1).

Так, показателем, определяющим степень соответствия предоставленной бюджетной услуги установленным стандартам, а также уровень согласованности запланированных и конечных результатов деятельности, является результативность бюджетных расходов. В свою очередь эффективность бюджетных расходов определяют как объем затрат бюджета на предоставление единицы бюджетной услуги установленного качества или же на достижение единицы конечного результата.

Таблица 1

Показатели-индикаторы для оценки управленческого механизма

Показатель	Определение показателя	Пример оценочного показателя
Затраты	Оценка необходимых ресурсов	Покупка двадцати учебных пособий
		Увеличение на 10% штата учителей
Прямой результат	Объем предоставляемых услуг	Число детей в дошкольных образовательных учреждениях, чел.
		Число учащихся, чел.
Конечный результат	Результат от предоставления услуг	Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, %
		Число (доля) выпускников, поступивших в вузы или ПТУ, чел. (%)
Эффект	Долгосрочные изменения под влиянием конечных результатов	Доля выпускников, нашедших работу, %
		Средняя успеваемость по муниципалитету, балл.
Результативность	Степень соответствия результата поставленным целям	Повышение числа жителей, удовлетворенных состоянием городского образования, на 5%
Эффективность	Затраты на единицу результата	Затраты на повышение количества жителей, удовлетворенных состоянием образования в городе, на 1%, руб.

К показателям эффективности работы действующих школ также можно отнести:

- число учащихся в расчете на одного преподавателя;
- количество детей в расчете на одного работника школы;
- удельные расходы на одного ребенка;
- доля административно-управленческого персонала в общем числе работающих и др.

Для оценки работы образовательного учреждения учитываются как количественные, так и качественные показатели*. Например, претензии по качеству имеет смысл собирать в ходе опросов. Особое внимание необходимо уделить анализу косвенных показателей и экспертной оценке. Итоговая оценка должна формироваться в контексте: оценка и количественных, и качественных, и косвенных показателей плюс экспертная оценка. Такой метод называют методом "сбалансированного протокола".

Интерес у собравшихся на конференции вызвала и представленная Е.Н. Никитиной модель многоканального финансирования школ (табл. 2). Она подчеркнула, что в данном случае под многоканальностью понимается множественность целей финансирования, а не источников.

* Методы сбора информации разные.

Модель многоканального финансирования школ

Механизм финансирования	Цель финансирования	Условия реализации
Нормативно-бюджетное финансирование	Обеспечение образовательного стандарта	Образовательные стандарты, минимальные социальные стандарты
Гранты	Развитие направлений деятельности	Положения о грантовых программах
Распределение средств по рейтингам	Стимулирование к достижениям в работе	Положения о рейтинговании
Средства, выделяемые на целевые программы	Реализация программы	Положения о целевых программах

Расчет потребности образовательного учреждения

Практическая реализация НБФ и учет качества оказываемых образовательных услуг предусматривают, что при формировании бюджета образовательного учреждения потребность в средствах рассчитывается по двум составляющим:

- по нормативу на учащегося (финансирование стандартной образовательной услуги);
- по результатам, с учетом качества (финансирование по программам за достижение результата):
 - целевые программы поддержки академических успехов школ (с применением рейтингов);
 - программы поддержки лучших результатов учителей и/или школ.

Опыт, накопленный в г. Набережные Челны, показал, что именно **грантовый механизм распределения бюджетных средств – стимул к развитию качества образовательных услуг** (существенно различается финансирование по нормативу, для обеспечения образовательного стандарта и по результату).

В современной демографической ситуации (сокращение численности обучающихся) результаты, достигнутые в г. Набережные Челны, свидетельствуют о целесообразности увеличения доли бюджетных средств, направляемых на развитие образовательной отрасли. Таким образом, создан механизм экономического обоснования дополнительного, сверх государственного стандарта, финансирования.

Оценка работы по введению нормативного бюджетного финансирования

По словам выступившего на конференции **руководителя ПРСО в Набережных Челнах, директора “Центра развития образования” Д.Ш. Гильманова**, в ходе эксперимента по внедрению НБФ удалось достичь повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений и, как следствие, эффективности управления. Были определены нормативы финансирования школ. Директора школ и бухгалтеры прошли специальное обучение (в т. ч. стажировки в пилотных регионах ПРСО). Полученный опыт профессионально проанализирован в шести муниципалитетах республики.

При исследовании степени готовности администрации школ к переходу на НБФ были **получены следующие данные:**

- достаточно подготовлены – в 76% школ;
- хорошо подготовлены – в 12%;
- не готовы – в 12%.

Несомненным преимуществом реализации проекта стало создание условий для оптимизации сети образовательных учреждений в Набережных Челнах, что способствует повышению доступности качественного образования.

Отмечены и проблемы, с которыми столкнулись специалисты от образования при вводе НБФ. Это – консерватизм работников образовательной сети города. Решение этой проблемы видится во введении на переходный период более гибкой системы НБФ, которая допускает, к примеру, бюджетные дотации на выплату имеющихся у образовательных учреждений долгов.

Механизм целевого финансирования, предложенный и реализованный в Набережных Челнах, состоит в **выдаче грантов**. Он позволяет 15–20% школ и училищ выделять средства на решение проблем городской образовательной сети и на создание перспектив для развития. Данный механизм финансирования планируется ввести в штатный режим. Интересно также принятие решения о реструктуризации образовательной сети как по экономическим, так и по образовательным критериям.

В дальнейшем решено доработать механизмы отчетности по целевому финансированию школ. “Центр развития образования” обязуется оказать помощь в разработке рекомендаций по введению НБФ на территории всей Республики Татарстан. Одним из вопросов, требующих скорейшего решения, названо отсутствие на республиканском уровне нормативно-правового закрепления реализации НБФ.

*Резолюция
конференции*

На конференции была принята **итоговая резолюция**. Все собравшиеся отметили **успешность реализации проекта по внедрению НБФ в общеобразовательных учреждениях Набережных Челнов**. Конференция поддержала стратегию модернизации всей системы образования города, включая подсистемы дошкольного, общего и дополнительного образования. Эта стратегия основана на комплексном подходе к внедрению:

- новых организационно-финансовых механизмов;
- реструктуризации сети образовательных учреждений (за два года число школ сократилось с 95 до 86);
- современных форм работы с кадрами системы образования;
- социального партнерства в управлении, а также использованию контроля и мониторинга качества образования.

Следование данной стратегии привело к **“прозрачности” и повышению эффективности использования бюджетных средств**. Кроме того, удалось создать в образовании конкурентную среду и, следовательно, предпосылки для достижения высокого качества образования. В резолюции особо отметили использование адаптационного механизма при введении НБФ, который позволил минимизировать социальные риски.

Участники конференции отметили эффективные взаимоотношения и отличную координацию деятельности органа управления образованием и школ, с одной стороны, и финансовых служб муниципалитета и казначейства – с другой.

Особую актуальность в условиях НБФ приобретает организация повышения квалификации административно-управленческого персонала.

На конференции собравшиеся утвердили **ряд рекомендаций**:

1. Городскому органу управления образованием – продолжить работу по совершенствованию механизма финансирования образования в Набережных Челнах, в частности, через принятие методики расчета норматива.

2. **Органам местного самоуправления региона** – разработать и внедрить программы перехода на НБФ, базируясь на опыте Набережных Челнов (учесть необходимость расходов на повышение квалификации и переподготовку персонала).

3. **Минобрнауки Республики Татарстан** – при осуществлении полномасштабного перехода на расчет субвенций по нормативу в ходе формирования бюджета отрасли на 2007 г. и на НБФ образовательных учреждений использовать результаты проекта в Набережных Челнах. Распространить разработанные в рамках проекта нормативные и методические материалы в других муниципалитетах республики.

4. **Минобрнауки России и Национальному фонду подготовки кадров** использовать опыт реализации проекта в процессе подготовки нормативно-правовых актов и распространить его в других субъектах Федерации.

Подготовила Д. Айсина