

# Экономика и финансы

*По поручению Минфина и Минобразования России Национальный фонд подготовки кадров занимается реализацией проекта Всемирного банка "Реформа системы образования" в трех пилотных регионах (Самарской и Ярославской областях и Чувашской республике). Здесь идет эксперимент по введению новой системы финансирования образования – подушевого принципа – наряду с предоставлением образовательным учреждениям большей экономической самостоятельности, включая создание в них бухгалтерий. Проект также предполагает распространение успешного опыта реформ в других регионах Российской Федерации. Сегодня к нему подключены еще несколько регионов.*

## Разработка механизма подушевого финансирования образовательных учреждений (на примере Тверской области)

Тверская область – одна из территорий, которая с конца 2003 г. была включена в состав пилотных регионов по нормативному финансированию проекта Всемирного банка "Реформа системы образования".

Администрация, Департамент образования и Департамент финансов Тверской области и Фонд "Институт экономики города" весной этого года провели семинар "**Региональный план разработки и распространения механизмов подушевого бюджетного финансирования**".

В работе семинара участвовали представители регионов России, работающих в рамках проекта, руководители финансовых отделов, главные бухгалтеры, экономисты, руководители муниципальных органов управления образования и образовательных учреждений Тверской области.

Открывая семинар и приветствуя участников, **С.Р. Ахмеров, заместитель губернатора Тверской области**, подчеркнул, что областная администрация уделяет большое внимание экономическим проблемам социальных отраслей и, в частности, образования. Введение механизма, при котором из бюджета финансируются потребители бюджетной услуги и удается определить стандартную стоимость этой услуги, не только повысит эффективность использования средств бюджета, но, в конечном счете, повысит качество образования.

**Е.М. Муравьев, начальник Департамента образования Тверской области** определил наиболее острые для учебных заведений Тверской области экономические проблемы:

во-первых, отсутствие полноценного экономического анализа;

во-вторых, сложность оценки стоимости реализуемых программ;

в-третьих, отсутствие на сегодняшний день данных о вкладе предприятий и населения в сферу образования, т. е. наличие определенной “теневой” экономики в образовательной отрасли;

в-четвертых, несформированность рынка образовательных услуг и отсутствие информации о нем.

Е.М. Муравьев выразил надежду, что участие в проекте по введению нормативного финансирования поможет области решить имеющиеся проблемы.

Основная задача  
проекта

**Н.Г. Типенко (Фонд “Институт экономики города”), руководитель проекта Всемирного банка “Разработка и распространение механизмов подушевого бюджетного финансирования образовательных учреждений”** определила задачу, которая стоит перед участниками проекта, – доработать механизм нормативного бюджетного финансирования и создать технологию, готовую к практической реализации механизма в любом регионе.

Общая тенденция в реформировании бюджетных отношений состоит в том, чтобы **финансировать не учреждение, а конкретного потребителя бюджетной услуги**. Услуга должна иметь стоимость, а значит, эту стоимость необходимо оценить и потом определить, какого уровня бюджет будет отвечать за предоставление услуги.

Норма подушевого бюджетного финансирования была заложена в Законе РФ “Об образовании” еще в 1992 г., но ее массовая реализация до сих пор затруднена. Многие муниципалитеты боятся введения нового механизма, поскольку считают, что он может привести к уменьшению финансирования. Понимая это, разработчики проекта в своей работе руководствуются принципом “не навреди”. При грамотных подсчетах и детальном продумывании всех последствий можно сделать так, чтобы отрасль получила только плюсы от нормативного финансирования.

В программе Минфина России по реструктуризации бюджетной сферы также записано, что нормативное бюджетное подушевое финансирование является одним из способов финансового обеспечения бюджетных учреждений.

Норматив – гарантия  
получения  
образовательной услуги  
стандартного объема  
и качества

Норматив должен гарантировать равенство доступа потребителя к бюджетной услуге и равенство финансового обеспечения потребителей бюджета. Не важно, в большом городе или в сельской местности учится ребенок, важно, чтобы он получал бюджетную услугу стандартного объема и качества. Это принцип, по которому осуществляется бюджетирование практически во всех странах мира.

Необходимо также обеспечить прозрачность процесса реализации подушевого финансирования, чтобы каждый мог понять, почему в одной школе на ученика выделяется 6 тыс., а в другой – 10 тыс. руб.

Конечно, введение норматива напрямую не способно привлечь дополнительные средства в систему образования. Однако наведение порядка в отрасли будет способствовать тому, что из “бюджетного пирога” образование получит больший кусок, обновив его получение системой жестких мер по оптимизации. А это, в свою очередь, позволит улучшить положение образовательных учреждений.

**И.Д. Максименкова, заместитель начальника Департамента финансов Тверской области** подчеркнула, что одна из трудностей, возникающих на пути введения норматива, связана с формированием сознания руководителей образовательных учреждений. В силу существовавшей десятилетиями системы финансирования директор школы не чувствует себя хозяином выделенных средств.

Но теперь ситуация меняется кардинально: директор, зная, сколько у него учеников и каков норматив, смело может требовать соответствующие средства на учебный процесс. Более того, он вправе в рамках имеющихся средств **пересматривать штатное расписание**.

Особенностями казначейского исполнения бюджета является то, что финансирование должно осуществляться не валом, а по статьям экономической классификации, т. е. **по смете**. Сначала определяется общий объем средств, а затем работники отрасли разбивают его по статьям экономической классификации, составляют смету, по которой и осуществляется финансирование.

Эта схема не ущемляет права руководителей образовательных учреждений, но только дисциплинирует директоров. Основная задача образовательной отрасли сегодня – действовать в тесной взаимосвязи с финансистами. Необходимо совместно разработать нормативы, ввести **удорожающие коэффициенты** и внедрить все это в практическую жизнь.

**А.И. Трущевин, консультант проекта от Ярославской области**, представляя опыт работы с применением подушевого бюджетного финансирования в системе образования Ярославской области, сказал, что многие директора боялись введения нормативного бюджетного финансирования, поскольку полагали, что новация повлечет за собой сокращение числа работников в школе. Но сокращения не произошло, и отношение к реформе стало лояльным.

Опыт региона убедительно показывает, что введение нормативного подушевого финансирования не только способствует оптимизации образовательной сети, но и влияет на качество образования. Во всяком случае, в городе между школами появилась здоровая **конкуренция** за привлечение учеников, поскольку, чем больше учеников, тем больше денег получает образовательное учреждение.

В ходе дискуссии участниками семинара были обозначены проблемы реализации норматива, решение которых необходимо предусмотреть уже сегодня.

Так, после реформы учреждение будет получать деньги в зависимости от количества оказанных услуг, от количества слушателей, студентов, школьников. Платить зарплату, которая является одной из главных статей расхода, нужно в соответствии с единой тарифной сеткой и по штатному расписанию. Получается, что доходы зависят от объема оказываемых услуг, а расходы в большей своей части от уже сформированных штатов.

Такая же проблема возникает на уровне муниципалитета при получении субвенции. Муниципалитет принимает средства по субвенции, рассчитанной на нормативной основе, а распределяет средства образовательным учреждениям согласно уже существующим штатным единицам. Ведь деньги приходят с детьми, а детей становится меньше, значит, и возможностей формирования штатных единиц тоже меньше. Это проблема не только бюджетной оптимизации, но и степени самостоятельности руководителя образовательного учреждения.

Метод расчета  
норматива

Сам расчет может осуществляться разными способами, норматив – это либо некая усредненная величина, либо стоимость неких стандартных расходов. Регионы, уже включившиеся в эту работу, пришли к выводу, что необходима система удорожающих коэффициентов. Когда речь идет о подушечном финансировании, оценивается услуга учащемуся, поэтому представляется целесообразным **рассчитывать коэффициенты удорожания по образовательным программам, а не учреждениям**. То есть необходимо оценить стоимость этих программ, а норматив рассчитывать в соответствии со стоимостью программы обучения.

В условиях, когда федеральные нормативы или федеральные стандарты минимальной бюджетной обеспеченности отсутствуют, норматив бюджетного финансирования должен стать той минимальной стандартной нормой расходов, которая должна обеспечить получение образования любому учащемуся в объеме, определенном государственными образовательными стандартами.

Рекомендации по  
введению подушевого  
финансирования в  
разных регионах

В заключительной части семинара прозвучали рекомендации по введению подушевого нормативного финансирования в разных регионах.

Первым шагом на этом пути должно быть **информационное письмо** департаментов финансов и образования, адресованное губернатору, которое разъясняло бы суть и цели нормативно-бюджетного финансирования. Типовой формы такого документа на сегодняшний день пока нет.

Вторым важным моментом является создание **меморандума**, в котором были бы зафиксированы обязательства администрации по внедрению разработанных механизмов (см. приложение). Перед расчетом нормативов не менее важен анализ всех типов расходов в системе образования.

Следующий этап – проведение **обучающих семинаров**, причем учить надо как управленцев среднего звена, так и директоров школ. Лишь после всех перечисленных мероприятий может проводиться работа по расчету нормативов.

Приложение

## МЕМОРАНДУМ

**о намерениях реализации проекта по “Разработке и распространению механизма подушевого нормативного финансирования образовательных учреждений в регионах России” между губернатором Тверской области и Фондом “Институт экономики города”**

Январь 2004 г.

Настоящий Меморандум заключен между администрацией Тверской области в лице губернатора Зелена Дмитрия Вадимовича, действующего на основании Устава, и Фондом “Институт экономики города” в лице Председателя Косаревой Надежды Борисовны, действующего на основании Устава, именуемые в дальнейшем “Стороны”, в целях совместного осуществления проекта в области реформирования системы образования на 2004–2005 “Разработка и распространение механизма подушевого нормативного бюджетного финансирования образовательных учреждений в регионах России”.

Проект, одобренный Министерством образования Российской Федерации, будет реализовываться в рамках проекта “Реформа системы образования” (заем МБПП № 4605-RU).

### 1. Цели проекта

Целями данного проекта являются:

- повышение эффективности бюджетных расходов на образование;
- оптимизация бюджетных расходов на образование;
- выравнивание бюджетной обеспеченности между территориями;
- обеспечение прозрачности бюджетного процесса;
- разработка, апробация и внедрение модели и механизмов подушевого нормативного финансирования образовательных учреждений.

Для достижения поставленных целей проекта необходимо:

- объединение усилий участников проекта по разработке, апробации и внедрению модели и механизмов подушевого нормативного финансирования образовательных учреждений;
- определение критериев выбора муниципальных образований Тверской области, на базе которых будет проводиться эксперимент по реализации механизма подушевого нормативного финансирования образовательных учреждений;
- создание в отдельных муниципальных образованиях Тверской области условий для реализации механизмов подушевого нормативного финансирования образовательных учреждений;
- систематический сбор информации о ходе проведения эксперимента, обобщение и анализ полученных результатов;
- координация и методическое обеспечение проекта со стороны Фонда “Института экономики города” и Министерства образования Российской Федерации;
- обеспечение условий для подготовки кадров в рамках реализации пилотного проекта.

## **2. Предмет Меморандума**

Стороны договорились об осуществлении следующей совместной деятельности:

- проведение комплексного анализа сложившейся системы финансирования образовательных учреждений Тверской области;
- разработка модели и механизмов нормативного подушевого финансирования по типам и видам образовательных учреждений;
- адаптация разработанной модели нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений к условиям конкретного муниципального образования;
- реализация адаптированной модели нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений в порядке эксперимента в 2–3 муниципальных образованиях Тверской области.

## **3. Намерения администрации Тверской области**

1. Создать рабочую группу по реализации пилотного проекта под председательством заместителя губернатора Тверской области.
2. Возложить ответственность за организацию и проведение эксперимента по реализации механизма подушевого финансирования образовательных учреждений на департамент образования Тверской области (Е.М. Муравьев) и департамент финансов Тверской области (В.Б. Толоко).
3. Совместно с Фондом “Институт экономики города” разработать рабочий план по реализации пилотного проекта.
4. Обеспечить Фонд “Институт экономики города” необходимыми аналитическими материалами и информацией для разработки модели и механизмов нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений.
5. Разработать и утвердить необходимые нормативные документы для реализации пилотного проекта.

6. Оказывать содействие Фонду "Институт экономики города" в проведении семинаров, конференций в ходе реализации проекта.

7. Направлять представителей администрации Тверской области для участия в семинарах, конференциях по вопросам реализации пилотного проекта в регионах Российской Федерации.

#### **4. Намерения Фонда "Институт экономики города"**

1. Адаптировать Методику подушевого нормативного финансирования образовательных учреждений в соответствии с особенностями Тверской области.

2. Обеспечить реализацию пилотного проекта научно-методическими материалами.

3. Осуществлять экспертизу материалов по разработке модели и механизмов нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений, предоставленных администрацией Тверской области.

4. Оказывать практическую помощь администрации Тверской области по вопросам реализации пилотного проекта.

5. Принимать участие в подготовке и проведении обучающих мероприятий (семинаров, конференций, "круглых столов") согласно утвержденному плану.

6. Предоставлять информацию администрации Тверской области о реализации аналогичных проектов в других регионах Российской Федерации.

*От администрации Тверской области  
губернатор Д.В. Зеленин  
От Фонда "Институт экономики города"  
Президент Н.Б. Косарева*

#### **От редакции:**

***Работа над вторым этапом проекта по внедрению нормативного бюджетного финансирования в образовании только началась. Встречи, подобные той, что состоялась в Твери, разработчики проекта обещают проводить в регионах регулярно. На очереди семинар в Ярославле, который запланирован на осень 2004 г.***