

Экономика и финансы

Перевод образовательного учреждения на нормативное финансирование – непростой процесс. Далеко не каждый руководитель сможет самостоятельно сформировать бюджет учреждения, не противоречащий нормам Бюджетного кодекса РФ и принципам казначейского исполнения бюджета.

Предлагаем поэтапную технологию перехода образовательного учреждения на нормативное финансирование, созданную авторским коллективом под руководством Типенко Н.Г. в рамках проекта “Реформа системы образования”.

Финансирование образовательных учреждений на нормативной основе

С помощью норматива бюджетного финансирования достигается справедливость и прозрачность при формировании бюджета и распределении финансовых средств.

В то же время, чтобы наилучшим образом использовать эти средства, нужно расширить самостоятельность в распоряжении ими самого образовательного учреждения. В этом контексте подушевое нормативное финансирование имеет хорошие перспективы как форма повышения эффективности государственных бюджетных услуг*.

Расчет норматива бюджетного финансирования

Одно из направлений правительственной программы реструктуризации бюджетного сектора – это участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг; формирование нового набора бюджетных инструментов, основными из которых являются **нормативно-подушевое финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ**.

“Нормативно-подушевое финансирование подразумевает возмещение (путем предоставления субсидий) расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам,

* См.: Справочник руководителя образовательного учреждения. 2003. № 1. С. 34. № 2. С. 32. № 8. С. 29. 2004. № 1. С. 47. № 3. С. 6. № 4. С. 34. № 6. С. 31. № 8. С. 14. 2005. № 5. С. 65.

рассчитываемым в административном порядке, в т. ч. – в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг**.

Применение нормативов связано также с концепцией **бюджетирования, ориентированного на результат**. Перевод финансирования основных расходов на нормативную основу создает базу для выделения остальных средств по программно-целевому принципу, связанному с достижением конкретных результатов.

Развитие этого направления реструктуризации бюджетного сектора должно ориентироваться на формирование стимулов улучшения качества образовательной услуги, повышенного финансового обеспечения тех, кто добивается лучших результатов, и т. д. При этом должна возрасти роль самого образовательного учреждения, его администрации в эффективном расходовании ресурсов для достижения максимального результата.

В условиях меняющегося законодательства подушевое бюджетное финансирование должно обеспечить гарантию того, что каждый учащийся вне зависимости от места проживания, возможностей бюджета того муниципалитета, где он проживает, и прочих условий, получит образовательную услугу стандартного качества и объема. При этом должны быть учтены индивидуальные особенности учащегося. Они отражаются в особенностях программ, по которым обучается ребенок (общие программы, программы для детей с девиантным поведением и др.).

Методический подход к планированию финансовых средств состоит из двух взаимосвязанных частей, включающих:

- порядок планирования и формирования бюджета образования с применением подушевых нормативов и коэффициентов удорожания;
- порядок доведения бюджетных средств до уровня школы и распределение их на подушевой основе.

Такой подход учитывает вводимые законодательством разграничения бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы в области общего образования, особенности финансового обеспечения этих полномочий, а также требования к процедурам по реализации этих полномочий.

Методика планирования финансовых средств при определении норматива бюджетного финансирования на одного учащегося базируется **с учетом следующих положений:**

- планирование осуществляется на основе определения стоимости стандартной бюджетной услуги на учащегося;
- учитывается специфика контингента обучаемых (наличие коррекционных классов, обучение на дому, типы образовательных программ и др.);
- в нормативе учитываются законодательно определенные натуральные нормы (наполняемость классов, санитарные нормы и др.);
- для определения стоимости стандартной образовательной услуги используются нормы федерального законодательства, обязательные для исполнения и влияющие на стоимость образовательной услуги;

* “Принципы реструктуризации бюджетного сектора РФ в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.”; разработаны Минфином России.

Распределение
бюджетных средств
на нормативной основе

- учет различий в стоимости образовательной услуги по ступеням обучения, по видам образовательных программ, по типам и видам образовательных учреждений осуществляется при помощи коэффициентов удорожания;
- учет сложившихся региональных особенностей (на основе рекомендуемых федеральным законодательством норм по введению дополнительных ставок) осуществляется путем введения дополнительных коэффициентов.

Методика и порядок доведения бюджетных средств до уровня школы и распределения их на подушевой основе **решают следующие задачи:**

- определение порядка доведения финансовых ресурсов до нижестоящего уровня, формирования бюджета муниципалитета с использованием подушевых нормативов;
- выделение финансовых ресурсов образовательному учреждению в объеме, определенном по нормативу и числу учащихся, и на основе сметы, составленной образовательным учреждением;
- усиление экономической самостоятельности и автономии образовательного учреждения.

При этом нормативно-подушевой принцип может быть применен на всех уровнях формирования бюджета и его доведения до бюджетополучателя:

- региональном;
- муниципальном;
- уровне образовательного учреждения.

На региональном уровне это выражается в формировании целевых образовательных субвенций на обеспечение образовательного процесса, расчет которых должен осуществляться с применением подушевых нормативов.

На муниципальном уровне при формировании бюджетов образовательных учреждений должны использоваться нормативы (областные или собственные, муниципальные), позволяющие формировать бюджеты образовательных учреждений на тех же принципах.

При формировании бюджетов **образовательных учреждений** с применением подушевых нормативов может применяться только два показателя*:

- величина норматива на одного обучающегося по типу программы и ступени обучения;
- число обучающихся по этим программам.

Доведение финансовых ресурсов с одного уровня бюджетной системы до другого, вплоть до образовательного учреждения, осуществляется исключительно по этим двум показателям. **Использование статей бюджетной классификации на этапе формирования бюджетов не рекомендуется.**

Выделение средств образовательному учреждению также осуществляется **единой суммой** без разбивки по статьям. **

* Расходы на содержание зданий учитываются дополнительно.

** Описанный механизм не противоречит законодательству, т. к. исполнение бюджета осуществляется по утвержденной смете.

Механизм выделения
финансовых средств
образовательному
учреждению

В том случае, если этот принцип нарушается и муниципалитеты или образовательные учреждения получают бюджетные средства не единой цифрой, а с делением на статьи бюджетной классификации, размываются цели нормативного подушевого финансирования – финансирование по учащимся, получателям образовательной услуги, рост самостоятельности образовательных учреждений в принятии решений.

Только **после выделения (одной цифрой) бюджета**, происходит **формирование сметы расходов** образовательного учреждения. При этом руководитель сам определяет направления использования полученных ресурсов и формирует смету по статьям бюджетной классификации в соответствии с поставленными целями и задачами данного образовательного учреждения.

Смета утверждается и исполняется в установленном законом порядке.

*Эффективность
механизма выделения
средств единой суммой*

Этот механизм, с одной стороны, позволяет формировать бюджет на подушевой нормативной основе, с другой – расширяет права руководителя образовательного учреждения, соответствует нормам Бюджетного кодекса РФ, а также не входит в противоречие с принципами казначейского исполнения бюджета.

При таком порядке достигается наиболее эффективное использование бюджетных средств. **Руководители** и муниципального уровня, и уровня образовательного учреждения **сами производят реструктуризацию** в рамках выделенных им финансовых средств, т. к. сэкономленные средства остаются в их распоряжении и идут на нужды образования, а не изымаются в бюджет.

Кроме того, соблюдаются принципы равенства доступа к образованию и его прозрачности, поскольку при формировании бюджета и при выделении финансовых ресурсов используются величина подушевого норматива и число учащихся.

Никакие **сетевые показатели в расчете не присутствуют** (например, число классов-комплектов или число ставок). Это позволяет сокращать параметры, которые перестают быть фондообразующими.

Предлагаемый формализованный подход к определению объемов бюджета (сметы) школы дает возможность применить ту же методику и при определении объемов бюджета **для межбюджетных перечислений** при реализации норм, вводимых новым законодательством, за счет образовательных субвенций.

Определение бюджета “снизу вверх”, от потребности учащихся и особенностей программ обучения, в отличие от традиционного подхода “сверху вниз”, только от финансовых возможностей бюджета, **позволяет защитить интересы образовательных учреждений**, объективно находящихся **в менее выгодных условиях** (меньшая наполняемость, большое число детей с отклонениями, требующих дополнительных финансовых ресурсов).

Это реальный способ ввести в практику работы финансовых региональных органов, осуществляющих расчеты межбюджетных перечислений, более детальный учет существующей потребности различных категорий учащихся.

Областная администрация, осуществляя на региональном уровне формализованный расчет норматива бюджетной обеспеченности и доведя финансовые ресурсы до муниципалитетов, имеет реальный механизм стимулирования муниципалитетов по законодательному закреплению уже на муниципальном уровне порядка финансирования образовательных учреждений на нормативной основе.

Применение формализованной процедуры определения бюджетов образовательных учреждений на нормативной основе – это первый шаг к **согласованности интересов отрасли**, финансовых департаментов и органов казначейства.

Предлагаемая методика дает существенные преимущества для уровня образовательных учреждений по следующим направлениям.

*Преимущества
нормативного
финансирования
для образовательного
учреждения*

Формализованный алгоритм расчета норматива бюджетного финансирования, основанный на выполнении стандартной образовательной программы и использующий коэффициенты удорожания по различным программам **дает возможность директору определять объем своих финансовых ресурсов на долговременной основе**, исходя из планируемого контингента детей. Определение бюджета школы на основе двух параметров – числа детей и норматива бюджетных расходов на одного ребенка – позволяет директору самостоятельно формировать смету и определять направления расходования средств. Даже при условии казначейского исполнения бюджета директор самостоятелен в определении направлений расходования выделяемых ему средств.

При известной величине объема финансирования **директор самостоятелен в формировании штатного расписания**. При этом долговременный характер планирования на нормативной основе дает возможность руководителю проводить перспективную кадровую политику.

Существует и определенная **академическая свобода**, обеспеченная нормативным подходом к выделению бюджетных средств. Так как финансирование осуществляется в рамках стандартной образовательной услуги, с применением удорожающих коэффициентов за дополнительно оказываемые услуги, то школы с углубленным изучением предметов, например, при получении определенного статуса будут профинансированы в повышенном размере. Причем этот повышенный размер финансирования не зависит от “личных взаимоотношений”, а прозрачен и определен величиной коэффициентов, утвержденных при формировании бюджета.

При формализованном способе формирования бюджета образовательного учреждения “правила игры” вырабатываются на несколько лет. У школы появляется представление о величине своего бюджета на некоторую перспективу. При этом можно осуществлять политику **формирования и обновления материально-технической базы**. Это, несомненно, будет способствовать и развитию стратегического планирования на уровне образовательного учреждения.

Этапы перехода на нормативное финансирование

Для разработки региональной и муниципальной программ перехода образовательных учреждений на нормативное бюджетное финансирование необходимо предусмотреть несколько этапов. Их реализация позволит осуществить переход в полном объеме и без нежелательных последствий.

Подготовительный этап:

- открытие лицевых счетов каждым образовательным учреждением;
- издание нормативно-правового акта региона о переходе на нормативное финансирование;

-
- создание Координационного совета по организации перехода на нормативное финансирование в рамках региона и бюджетных комиссий на территориях;
 - финансово-экономический анализ положения образовательных учреждений, подготовка информационно-статистической базы;
 - подготовка учебно-методических материалов для проведения обучения административно-управленческого и планово-финансового персонала;
 - проработка возможных моделей нормативного финансирования, выбор модели для региона;
 - анализ и оценка социально-экономических рисков и последствий перехода на нормативное бюджетное финансирование в регионе;
 - создание советов школы, контролирующего расходование средств.

Этап подготовки региональной нормативно-правовой и методической базы внедрения нормативного финансирования:

- разработка и принятие нормативно-правовых актов, содержащих порядок организации нормативного финансирования на территории субъекта, методику расчета и величины нормативов субвенций, предварительно выполнив:
 - адаптацию существующих методик расчета нормативов;
 - расчет нормативов субвенций, поправочных коэффициентов;
 - утверждение методики расчета и порядка утверждения местных нормативов;
 - утверждение учебно-методических материалов для обучения персонала;
 - организацию обучающих семинаров и консультаций;
 - разработку и утверждение системы индикаторов и порядка проведения мониторинга хода внедрения муниципалитетом нормативного финансирования.

Этап подготовки муниципальной нормативно-правовой и методической базы внедрения нормативного финансирования:

- разработка и принятие нормативно-правовых актов, содержащих:
 - порядок расчета и величины местных нормативов;
 - порядок нормативного финансирования образовательных учреждений на территории муниципалитета, обучения персонала;
 - порядок формирования и утверждения бюджета образовательных учреждений на нормативной основе;
- разработка и утверждение документов, определяющих механизм реализации финансовой самостоятельности образовательных учреждений при повышении общественной подотчетности;
- разработка и утверждение системы индикаторов и порядка проведения мониторинга хода внедрения образовательным учреждением нормативного финансирования.

Этап организации и проведения PR-компаний в средствах массовой информации по разъяснению основных положений перехода на нормативное бюджетное финансирование образовательных учреждений в регионе.

Этап организации нормативного финансирования:

- выделение регионами субвенций муниципалитетам на основе утвержденных нормативов;
- финансирование муниципалитетами образовательных учреждений на основе местных нормативов;
- проведение мониторинга хода внедрения нормативного финансирования;
- организация семинаров, консультаций по обучению персонала на уровне региона и муниципалитетов.

Заключительный этап:

- оценка и анализ результатов перехода на нормативное бюджетное финансирование;
- принятие решений об уточнении и корректировке по итогам анализа нормативно-правовой и методической базы, учебно-методических материалов.

Порядок перехода на нормативное финансирование

Примерный порядок перехода образовательных учреждений на нормативное финансирование представлен на нескольких уровнях.

Уровень субъекта Федерации:

- расчет финансового норматива на подушевой основе. Определение порядка расчета норматива в объеме, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды;
- принятие закона “О порядке расчета норматива для определения размера субвенций на исполнение муниципалитетом расходных обязательств субъекта по реализации прав граждан по основным общеобразовательным программам...” (условное название).

В документе должны быть даны порядок и формула расчета величины норматива бюджетных расходов, необходимых для реализации полномочий субъекта. А также осуществлен учет коэффициентов удорожания нормативной бюджетной услуги, устанавливаемых действующим федеральным и региональным законодательством. Условием законодательного закрепления данных коэффициентов может стать то, что их реализация не потребует от регионов дополнительного финансирования, т. к. они только формализуют действующие нормы федерального законодательства, переводя эти нормы на подушевую основу;

- определение объемов образовательных субвенций для муниципалитетов с применением норматива. Утверждение объемов образовательных субвенций региональным законом “О бюджете”. Введение в закон статьи,

обязывающей глав местных администраций формировать бюджеты образовательных учреждений на нормативной основе.

Возможно применение формулировки: “С целью обеспечения целевого характера использования средств образовательных субвенций обязать глав муниципальных администраций финансировать образовательные учреждения в части реализации основных образовательных программ в соответствии с утвержденным Порядком...”;

- доведение финансовых средств по утвержденным объемам субвенций до муниципалитетов в соответствии с графиком.

Муниципальный уровень:

- принятие муниципалитетами распоряжений глав администрации “О порядке формирования бюджетов образовательных учреждений на нормативной основе (с применением подушевого норматива)”;
- расчет нормативов содержания зданий образовательных учреждений. Утверждение данного норматива.

На сегодняшний день норматив содержания зданий наиболее сложно реализуем из-за большой дифференциации расходов по содержанию и коммунальным платежам. Для его установления муниципалитетам необходимо проделать большую аналитическую и подготовительную работу;

- доведение информации об объемах бюджетных расходов образовательных учреждений, рассчитанных на нормативной основе, до их руководителей;
- утверждение бюджетов образовательных учреждений;
- финансирование бюджетных расходов образовательных учреждений в соответствии с графиком.

Уровень образовательного учреждения:

- самостоятельная разработка бюджета руководителями образовательных учреждений, включая смету расходов на основе утвержденных подушевых нормативов и численности учащихся;
- утверждение бюджетов советами учреждения или учредителем;
- передача смет для исполнения в финансовые органы (казначейство).

Нормативные документы

- Федеральный закон от 22.08.04 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»
- Федеральный закон от 06.10.03 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (с изм. и доп.)
- Федеральный закон от 04.07.03 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”» (с изм. и доп.)