

Национальный фонд подготовки кадров, Агентство образования администрации Красноярского края и Сетевой институт управления г. Красноярска в рамках реформирования системы образования выступили организаторами научно-практической конференции “Практика построения нового экономического механизма в образовании. Красноярский вариант”. Темы, рассмотренные в ходе этой представительной конференции, и решения, принятые по ее итогам, отражены в данном материале.

Новый экономический механизм в образовании

Переход на нормативное бюджетное финансирование (далее – НБФ) образования вызывает широкую дискуссию не только среди экономистов, но и в рамках профессионального сообщества. Для ознакомления с Красноярским вариантом внедрения модели нормативного “подушевого” финансирования и выявленными в ходе эксперимента плюсами и минусами этой системы к красноярским коллегам приехали специалисты-практики из Республики Хакасия, Иркутской обл. и Москвы.

Исходя из задач были определены и цели конференции:

1. Изучение опыта введения и применения механизма “подушевого” НБФ в системе образования Красноярского края на основе результатов реализации проекта “Реформа системы образования”.

2. Обобщение результатов становления новых экономических отношений в образовательной системе Красноярского края.

3. Оформление общего видения развития экономических основ управленческой деятельности в образовании.

4. Анализ проблем перехода на НБФ в 2004–2005 гг. и постановка задач на 2007 г.

О важности обсуждаемых на конференции вопросов свидетельствует присутствие на ней представителей высшего руководства края. Так, на открытии выступили:

- заместитель губернатора Красноярского края, руководитель Департамента образования, науки, культуры и спорта **Владимир Шишмарев**;
- руководитель Агентства образования края **Галина Вычужанина**;
- заместитель руководителя Департамента финансов **Михаил Котюков**;
- заместитель руководителя Департамента экономического развития края **Светлана Симонова**.

Цели и задачи конференции в Красноярске

Они отметили важность проводимого в Красноярском крае эксперимента по введению НБФ. Их активная поддержка в ходе эксперимента подтвердила справедливость мнения о том, что система государственного устройства в регионе позволяет специалистам от образования быть не подструктурой, а полноправным участником системы управления.

Первые результаты работы по введению НБФ

Подводя итоги работы по переходу на новый уровень бюджетного финансирования, **В.П. Шишмарев** отметил: *“Наши первые шаги дают очень эффективные результаты. В течение трех лет велось активное формирование базы для организации учебного процесса, у школ появились определенные средства для оснащения учебных мест. С 2007 г. Красноярский край, Таймыр и Эвенкия становятся единым субъектом РФ. Надо сделать так, чтобы методики и механизмы, которые мы запускаем, были использованы и на Таймыре, и в Эвенкии”*.

М.М. Котюков сообщил, что Красноярский край по итогам конкурса Минфина России будет получать субсидии для реализации Программы по реформированию региональных финансов. Эта Программа предполагает **переход к трехлетнему финансовому плану и разработку стандартов предоставления образовательных услуг**. Последнее особенно интересно, так как необходима некая исходная образовательная база, соотнесение с которой позволит определить качество обучения.

Последний год ознаменовался созданием механизма введения “подушевого” бюджетного финансирования образовательных учреждений на территории Красноярского края. В результате на основе методических материалов и рекомендаций по внедрению НБФ был **разработан и внедрен в практику управления системой образования региональный вариант модели нормативного финансирования школ**.

Ранее, по словам заместителя руководителя Агентства образования **П.М. Вчерашнего**, планирование школьных расходов велось в отрыве от образовательных учреждений: в их бюджет ежегодно, с учетом инфляции, закладывалась одинаковая (средняя по Красноярскому краю) сумма. Система НБФ, получившая расхожую характеристику “деньги следуют за учеником”, позволила рассчитать стоимость обучения одного школьника, занимающегося по определенной программе. В настоящее время эта сумма составляет 1260 руб. в год (для полнокомплектных школ).

Помимо структурирования школьных расходов и эффективного использования бюджетных средств учреждений, новый порядок финансирования обеспечивает равенство доступа к бюджетной услуге, финансовую самостоятельность учреждений и открытость планирования и расходования денег.

В конце 2005 г. в школах Красноярского края было проведено социологическое исследование **с целью:**

- анализа воздействия механизма НБФ на педагогическую деятельность и условия жизни работников образовательных учреждений;
- изучения воздействия механизма НБФ на систему управления школ;
- оценки влияния новой системы финансирования на условия функционирования и развития образовательных учреждений.

В опросе участвовали директора школ, завучи и учителя. Общее число респондентов составило 660 чел.

Анализ социологического исследования, проведенного в красноярских школах

При оценке значимости направлений модернизации образования НБФ заняло четвертое место (из восьми возможных) после введения здоровьесберегающих технологий, информатизации, компетентного подхода (развития у ребенка способности действовать в различных проблемных ситуациях).

По мнению опрошенных, механизм НБФ направлен, в первую очередь, на решение задач эффективного распределения бюджетных средств и прозрачности их расходования. Кроме того, красноярские педагоги считают, что имеет смысл оценивать НБФ как отличный механизм обеспечения доступности качественного образования. При этом менее всего, как показал опрос, ожидания от НБФ связаны с улучшением условий жизни работников образовательных учреждений.

Интересны результаты обработки ответов на вопрос об изменении с введением НБФ деятельности школ. Так, улучшение ситуации отметили 48,2% респондентов (из них 17,1% говорит о значительном, а 31,1% – о незначительном улучшении). Они отмечают:

- появление новых образовательных программ;
- большие возможности для инновационной деятельности;
- улучшение материальной базы школ;
- повышение культуры планирования.

Резко негативно оценили изменения в школах 2,5% опрошенных. Они отмечают необходимость доработки механизма НБФ вследствие непривлекательности школы для молодых работников образовательных учреждений.

Каждый четвертый из опрошенных полагает, что после введения НБФ ничего не изменилось.

*Влияние нормативов
на решение финансовых
задач школы*

Любопытны ответы респондентов о степени влияния НБФ на деятельность школы по решению финансово-экономических вопросов. Большинство признало ведущую роль администрации в финансово-экономической деятельности школы. Данные опроса свидетельствуют о том, что с введением НБФ произошел переход школы от патерналистского типа управления, при котором ответственность возлагалась, в основном, на вышестоящие организации, к **большей самостоятельности образовательного учреждения**. Еще несколько лет назад школы были менее активны и инициативны.

В ходе исследования социологи выяснили мнение педагогов о приоритетных статьях расходов бюджетов школ. Большинство (53%) предлагают увеличить расходы на **расширение материально-технической базы**. Более четверти опрошенных считают необходимым увеличить расходы на обеспечение методическими и учебными материалами, а также на поддержку инновационных проектов. Около 15% директоров школ, завучей и учителей приоритетными видят расходы на здоровьесберегающие технологии, обеспечение безопасности, а также на отдых детей и учителей. И, наконец, 12% респондентов главным направлением в расходовании школьных средств считают увеличение зарплаты учителей и других форм материального стимулирования работников сферы образования. Эта же группа особо настаивала на необходимости повышения квалификации педагогов.

Активно обсуждавшийся на конференции вопрос контроля общественности за финансовыми потоками в школе был отражен и в анкете социологического исследования. Так, 28% педагогов считают эффективным контроль со стороны

Попечительского совета, в состав которого входят родители, работники школы, выпускники и члены общественных движений. Родителей как структуру, способную проконтролировать расходование денег, воспринимает всего 11% участвовавших в опросе. Еще меньше – 8% опрошенных, доверяют Совету школы (в его составе – представители администрации школы, учителя и старшеклассники). И лишь 4% респондентов видят решение данной проблемы в организации особой системы управления финансами. Примечательно, что многие участники опроса оперирование денежными средствами доверяют государству и профсоюзам, но не директору школы.

При анализе трудностей внедрения НБФ директора и завучи главным препятствием сочли **отсутствие уточненных** и закреплённых на муниципальном уровне **фактических данных, предусмотренных нормативом**. Кроме того, опрошенные отметили пробелы в правовой базе, определяющей стандарт “подушевого” норматива в качестве минимального отраслевого. Естественно, не осталось незамеченным отсутствие индикаторов результативности произведенных бюджетных расходов.

Следует отметить, что из-за недостаточной проработанности стандартов и процедур оценки качества образовательных результатов (методик, показателей) возникают сомнения в целесообразности перехода к планированию бюджета в зависимости от достигнутых результатов.

Итак, анализ результатов социологического исследования свидетельствует о преобладании положительной оценки происходящих в школе изменений. Между тем многочисленность (более 50%) респондентов, не заметивших введение НБФ и относящихся к нему отрицательно, свидетельствует о том, что НБФ все еще находится на стадии становления и остаются нерешенными многие вопросы. Подтверждается исследовательская гипотеза о том, что недостаточная информированность работников школ о сути НБФ тормозит внедрение этого финансового механизма и, соответственно, улучшение качества образования.

*Работа пленумов
конференции*

В рамках конференции было проведено три пленума: по вопросу отношения к НБФ соответственно на региональном, муниципальном и на уровне образовательного учреждения.

Собравшиеся обсудить внедрение НБФ **на региональном уровне** согласились с тем, что крайне сложно установить стандарт бюджетной услуги и обучить людей, способных квалифицированно оценить ее исполнение. Возможно, преждевременно, но был поставлен вопрос об ответственности (в т. ч. финансовой) за некачественное образование.

Участники первого пленума в ходе обсуждения сделали акцент на роли общественного контроля. Мнения разделились. В частности, было высказывание о неуместности со стороны общественности дополнительного к казначейскому контролю за расходованием выделяемых школе бюджетных средств. Однако образовательное учреждение, по словам ведущего пленум заведующего лабораторией прикладной методологии краевого Института повышения квалификации **Г.Н. Блинова**, вправе привлекать внебюджетные средства, в т. ч. и деньги родителей. При этом в случае неудовлетворительного качества или недостаточного объема услуг, предоставляемых школой ребенку, родитель сможет предъявить претензии. С контролирующей функцией общественности связана и необходимость разработки стандарта оказания бюджетной услуги. Так, в своем докладе **П.М. Вчерашний** упоминал школу Шушенского района Красноярского края, где

были установлены свои цели (они же стандарты) образования, в т. ч. для начальной школы – обучение чтению с пониманием. При этом учитывалось мнение родителей, которым небезразлично, какие образовательные услуги оказываются их детям и на что расходуются бюджетные средства. Но важно учесть, что общественность сможет осуществлять контроль лишь на этапе планирования расходов. Школа получает определенную сумму средств, равную произведению норматива финансирования на число учеников, которую после оприходования она должна отразить в смете расходов.

Еще один пленум был посвящен проблемам внедрения НБФ **на муниципальном уровне**. Их оказалось значительно больше: уже упоминавшиеся пробелы в правовой базе, недоработанные технологии внедрения НБФ и практически полное отсутствие управленческих кадров. Работники муниципалитетов активно обсуждали решение поставленной перед ними задачи об участии в формировании штатного расписания школ.

Группа участников второго пленума внесла предложения по улучшению методик расчета субвенций. Они касались, в частности, расчета стоимости обучения детей, находящихся в больницах. До сих пор неясно, как определить норматив, обеспечивающий безопасность пребывания ребенка в школе, и кем он будет финансироваться.

Остались нерешенными вопросы по внедрению НБФ в школах с углубленным изучением отдельных предметов, заметно отличающихся по статусу от лицеев и гимназий. Кроме того, был поставлен вопрос: из каких средств должна финансироваться работа школьных столовых? Если в крупных городах эта задача решена, то в малых остается много проблем. Кроме того, было заявлено о рисках при совершенствовании методики расчета стандартов и нормативов на работу бассейнов, классов хореографии и складских помещений.

На третьем пленуме рассматривалась реализация НБФ **на уровне образовательного учреждения**. Участники пленума обсуждали поиск механизмов отстаивания интересов каждого конкретного образовательного учреждения в тот момент, когда сумма финансирования либо планомерно увеличивается, либо снижается. Представители администраций красноярских школ в отличие от своих коллег из муниципалитетов считают проработку правовой базы, касающейся НБФ, вполне достаточной. **Недостатки и сложности, тормозящие внедрение НБФ, они видят в следующем:**

- норматив финансирования утверждают муниципалитеты;
- порядок планирования расходов определяют муниципалитеты;
- школы обязаны заключать договоры с централизованными бухгалтериями муниципальных органов;
- централизованными бухгалтериями не проводится методическая работа (распространение рекомендаций, организация обучающих семинаров);
- в школах не предусмотрена должность заместителя директора по экономическим вопросам, вследствие чего невозможно создать их профессиональное сообщество;
- нарушаются графики документооборота, утверждения и порядка работы со сметами школ;

*Внедрение нормативов
на уровне школы*

-
- в предлагаемой методике расчета НБФ учтены не все работающие в школе, например, преподаватель ОБЖ.

Одной из главных задач в части введения НБФ в образовательном учреждении участники назвали разработку Положения о формировании сметы образовательного учреждения на следующий год. По их мнению, вопросы регулирования оплаты труда должны решаться именно на уровне школы.

В качестве резюме все участники конференции отметили, что большая часть трудностей с внедрением НБФ обусловлена недостатком знаний практического опыта в расчете субвенций и смет.

Материал подготовила Д. Айсина