

ББК 65.497.4

И. В. Стрижкина

Нормативно-подушевое финансирование — новый финансово-экономический инструмент в сфере общего образования Алтайского края

I.V. Strizhkina

Normative and per Capita Funding Is a New Financial and Economic Tool in Basic Education Sphere in the Altai Territory

Рассматривается преимущество нормативно-принципа формирования бюджета, основанного на формульном подходе к определению объемов бюджета образовательного учреждения, перед традиционным подходом, зависящим только от финансовых возможностей бюджета.

Ключевые слова: нормативно-подушевое финансирование, образовательные учреждения, управление затратами, управление результатами.

DOI 10.14258/izvasu(2013)2.2-62

Действовавший до 2000-х гг. механизм финансирования бюджетного сектора был создан и приспособлен для централизованного управления экономическими и социальными процессами в стране.

Изменения политического строя и экономических основ государства, новые задачи, стоящие перед бюджетной системой, высветили недостатки действующего механизма финансирования бюджетных учреждений. Главный недостаток заключается в том, что этот механизм ориентирован на финансирование не результатов, а затрат.

Работы по реформированию бюджетного сектора в Российской Федерации велись на протяжении нескольких лет и начиная с 2004 г. приобрели широкомасштабный характер. Ряд направлений и мер в данной области были систематизированы в материале Минфина России о принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г. В этом материале были освещены основные проблемы его функционирования и внесены предложения по их решению.

Основными проблемами являлись:

— возможность принятия бюджетными учреждениями денежных обязательств с превышением лимита бюджетных обязательств и, как следствие, накопление кредиторской задолженности, ответственность за оплату которой ложится на бюджет;

— возможность распоряжения внебюджетными доходами создает заинтересованность у бюджетных учреждений в предоставлении платных услуг и тем самым снижает заинтересованность в качественном осуществлении основной деятельности.

The paper considers the advantage of regulatory principle in the budgeting, based on a formula approach to determine budget of educational institution, over the traditional approach, which depends only on the financial capacity of the budget.

Key words: normative and per capita funding, educational institutions, cost management, managing for results.

Следствием этого является снижение качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг;

— отсутствует оценка объема внебюджетных доходов при определении бюджетного финансирования, что приводит к резкой дифференциации финансового положения бюджетных учреждений. Государство в равной мере финансирует и те учреждения, которые вполне приспособлены к функционированию в рыночных отношениях, и те, которые содержатся в основном только за счет бюджета. Тем самым создается ситуация с нехваткой средств бюджета у тех, кто предоставляет услуги на рыночной основе;

— действующий механизм сметного финансирования не связан с результатами деятельности бюджетных учреждений. Отсутствуют стимулы к снижению издержек производства;

— существует неоправданно большое число ведомственных учреждений здравоохранения, образования, науки. Это вызывает дублирование функций и нерациональное использование госсобственности;

— главные распорядители бюджетных средств недостаточно ориентированы на обеспечение эффективности расходования бюджетных средств и достижение конечных общественно значимых результатов.

Для решения указанных проблем были предложены следующие направления:

- оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;
- уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;

- переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных услуг;
- внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

Далее реформирование бюджетного сектора было продолжено в рамках реформирования региональных финансов субъектов РФ с финансовой поддержкой из федерального бюджета на конкурсной основе. В Алтайском крае была разработана «Концепция реформирования региональных финансов Алтайского края (2006–2007 годы)» [1] и представлена на конкурс, по результатам которого Алтайский край вошел в число победителей.

В результате реализации данной концепции в крае были сформированы современные подходы к управлению расходами краевого бюджета, предусматривающие применение программно-целевых методов, создание методов бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Образовательные учреждения Алтайского края оказались более подготовлены к работе в новых экономических условиях, так как они были вовлечены в процесс реформирования бюджетного сектора с 2004 г., участвовали в программе реформирования региональных финансов (2006–2007 гг.), в Комплексном проекте модернизации общего образования (2008–2009 гг.).

Следует учесть и немаловажный факт, который состоит в том, что в соответствии с требованиями Федерального закона №83-ФЗ [2] переход на новые формы финансового обеспечения учреждений Алтайского края был осуществлен с 1 января 2012 г.

До реализации Концепции реформирования региональных финансов в крае осуществлялось финансирование существующей сети учреждений или затрат, а не результатов. Сложившаяся система финансирования не предусматривала прямой связи между результатами деятельности и его финансированием. Объемы финансирования образовательных учреждений на очередной финансовый год определялись от достигнутого уровня и ежегодно индексировались. При этом в сфере образования не учитывались количество потребителей услуги и потребность в оказываемых услугах.

В рамках реализации Концепции реформирования региональных финансов Алтайского края была проведена работа по совершенствованию финансово-экономических отношений в сфере образования, направленная на построение эффективных способов и механизмов повышения качественных результатов деятельности образовательных учреждений, выявление, ликвидацию существующих неэффективных расходов, применение принципа бюджетирования, ориентированного на результат.

В соответствии с Концепцией реформирования региональных финансов Алтайского края [1] в крае

была создана система оценки потребности в образовательных услугах.

Перечень государственных услуг, предоставляемых населению за счет средств краевого бюджета, в сфере образования утвержден Постановлением Администрации Алтайского края «О формировании системы бюджетных услуг, оказываемых населению Алтайского края за счет средств краевого бюджета» [3]. Для каждой услуги определены категории потребителей, имеющие право на ее получение, сформирована система показателей, которая должна применяться при количественной оценке их потребности и установлении требований к результатам ее оказания.

Постановлением Администрации Алтайского края «Об утверждении стандартов качества предоставления государственных услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения и социальной политики, оказываемых населению Алтайского края за счет средств краевого бюджета» [4] утверждены стандарты качества по видам образовательных услуг и порядок проведения оценки соответствия качества фактически предоставляемых услуг этим стандартам. Сформирована система проведения оценки качества фактически предоставляемых государственных услуг стандартам качества предоставления этих услуг.

В 2007 г. доля расходов краевого бюджета в сфере образования, культуры, здравоохранения, социальной политики, имеющих стандарты качества предоставления государственных услуг, в общем объеме расходов на обеспечение деятельности этих отраслей составила 78%, расходы в сфере образования были стандартизированы на 89%.

Реализация мероприятий Концепции [1] способствовала повышению обоснованности расходования средств краевого бюджета с расширением применения программных методов.

В сфере образования Алтайского края в 2011 г. реализовывалось 15 целевых программ, в том числе 5 долгосрочных целевых программ, 6 ведомственных целевых программ и 4 межведомственные программы. На их реализацию было направлено 1,543 млрд руб.

В рамках реформирования региональных финансов в Алтайском крае (2006–2008 гг.) был внедрен нормативно-подушевой принцип финансирования в сфере общего образования: на основании определения потребности в государственных услугах и норматива финансирования на одного получателя при формировании краевого бюджета рассчитывался размер субвенции на реализацию общего образования.

Использование норматива бюджетного финансирования общего образования позволяет формировать бюджет образовательных учреждений, определять объективные потребности в финансовых средствах и оптимизировать затраты, обеспечивает прозрачность

при формировании и прохождении финансовых потоков, создает стимулы к снижению затрат.

Конечной целью механизма нормативного подушевого финансирования, реализующего концепцию «деньги следуют за учеником», является повышение качества предоставляемого образования и его доступности.

Следует отметить, что в 2005–2007 гг. нормативный принцип финансирования был реализован только на региональном уровне — при расчете целевой субвенции на общее образование и доведении до бюджетов муниципальных районов и городских округов. Практически нормативы финансирования использовались только при формировании субвенций для муниципалитетов, т.е. для межбюджетных отношений. На муниципальном уровне бюджеты формировались на существующую сеть образовательных учреждений независимо от количества обучающихся. До образовательных учреждений бюджетные средства доводились «традиционно» по сложившимся затратам с учетом индексации.

В рамках реализации Комплексного проекта модернизации образования в Алтайском крае на 2008–2009 гг. было взято обязательство по внедрению принципов нормативного подушевого финансирования на всех трех уровнях: региональном, муниципальном и уровне образовательного учреждения. В 2008 г. указанные принципы были внедрены на муниципальном уровне и регулировали отношения между муниципалитетами и образовательными учреждениями. Во всех городах и районах края были приняты муниципальные нормативные правовые акты, закрепляющие механизмы доведения средств до образовательных учреждений на нормативно-подушевой основе. Доведение объемов финансирования до образовательных учреждений осуществлялось одной суммой без разбивки по статьям бюджетной классификации. 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 порядке, регламентируемом законодательством. Такой механизм финансирования расширяет экономическую самостоятельность учреждений, а также не входит в противоречие с принципами казначейского исполнения бюджета.

При этом порядке достигается наиболее эффективное использование бюджетных средств. Руководители и муниципального уровня, и уровня образовательного учреждения сами производят реструктуризацию в рамках выделенных им финансовых средств, так как «экономленные» средства остаются в их распоряжении и идут на нужды учреждения, а не изымаются в бюджет. Кроме того, соблюдается принцип равенства доступа к образованию и прозрачности расходов,

так как и при формировании бюджета, и при выделении финансовых ресурсов используется величина норматива и числа учащихся. Никакие показатели сети учреждений в расчете не присутствуют (количество учреждений, число ставок по штатному расписанию, количество классов), что позволяет оптимизировать эти параметры, которые перестают быть «фондообразующими».

Формализованный, или формульный, подход к определению объемов бюджета «снизу вверх» (от количества учащихся и особенностей их программ обучения), в отличие от традиционного подхода «сверху вниз» (от финансовых возможностей бюджета), позволяет гарантировать бюджет образования, достаточный для реализации общего образования в рамках государственного стандарта. Преимущества нормативного принципа формирования бюджета проявились в условиях экономического кризиса в 2010 г., когда расходы на образование были сокращены по всем типам учреждений, однако наименьшее снижение расходов наблюдалось по школам, финансируемым посредством выделения субвенции на основе нормативов бюджетного финансирования.

Введение нормативного финансирования заставило органы местного самоуправления и образовательные учреждения по-новому взглянуть на организацию учебного процесса, искать пути экономии бюджетных средств. В городах и районах края с 2007 г. были разработаны программы либо планы мероприятий по реструктуризации муниципальной образовательной сети.

За 5 лет (2007–2011 гг.) реструктуризировано 452 общеобразовательных учреждения, из них: закрыто — 85, законсервировано — 131, реорганизовано — 199. Произошел процесс создания оптимальной сети общеобразовательных учреждений, формирования базовых школ, реализующих образовательный процесс в условиях, отвечающих современным требованиям. При сокращении сети общеобразовательных учреждений на 266 единиц были созданы 269 базовых школ.

Появились стимулы к развитию экономической самостоятельности учреждений, оптимизации бюджетных расходов, эффективному использованию ресурсов. Произошло снижение доли неэффективных расходов на общее образование в общих расходах на образование с 40% в 2007 г. до 18% в 2011 г. за счет позитивной динамики сетевых показателей: наполняемости классов в школах, расположенных в городской местности, — с 21,3 до 24,4 человек; расположенных в сельской местности — с 11,5 до 11,7 человек; количество учеников на одного учителя — с 8,2 до 10,9 человек; доля фонда оплаты учителям в общем фонде оплаты труда — с 63,6 до 70%.

Происходит реинвестирование средств, высвобождаемых в результате снижения численности учащихся, на увеличение нормативов, в которых предусматривается рост как заработной платы, так и учебных

расходов. Тем самым обеспечивается гарантированное сохранение бюджета отрасли вне зависимости от демографической ситуации. Так, при снижении численности учащихся за последние 5 лет на 20049 человек субвенция на общее образование была увеличена на 64,4%.

Таким образом, в рамках реформирования региональных финансов в Алтайском крае (2006–2008 гг.), реализации Комплексного проекта модернизации образования в Алтайском крае в 2008–2009 гг., образо-

вательной инициативы «Наша новая школа» (2010–2011 гг.) в сфере общего образования внедрен новый финансовый механизм — нормативное подушевое финансирование, совершенствование которого было продолжено в условиях действия Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [2].

Библиографический список

1. Притупов В.Г. Реформирование региональных финансов Алтайского края. Основные результаты реализации Концепции реформирования региональных и муниципальных финансов Алтайского края. — Барнаул, 2008.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.

3. О формировании системы бюджетных услуг, оказываемых населению Алтайского края за счет средств

краевого бюджета : Постановление Администрации Алтайского края от 30.06.2006 № 283 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.

4. Об утверждении стандартов качества предоставления государственных услуг в сфере образования, здравоохранения и социальной политики, оказываемых населению Алтайского края за счет средств краевого бюджета : Постановление Администрации Алтайского края от 28.06.2007 № 292// СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.