

ВНЕДРЕНИЕ НОРМАТИВНО-ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ И НОВОЙ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА УЧИТЕЛЕЙ В РОССИИ

О.А. Герасименко

Среднемесячная заработная плата работающих в сфере образования (поданным Росстата) в январе-мае 2007 г. составила 8019,6 руб., по сравнению с показателем за 2006 год её рост составил 14,8%. Заработная плата в образовании в последние полтора года практически стабильно держится на уровне 65% от средней заработной платы в целом по отраслям экономики (12 185,8 руб).

В соответствии со статьёй 129 Трудового кодекса РФ заработная плата – это вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

Увеличение размера МРОТ – реальная основа для дальнейшего повышения беспрецедентно низкой цены рабочей силы в России в целом, в том числе и работников бюджетной сферы. Одновременно увеличение размера МРОТ становится ориентиром для установления более высокого уровня федеральных гарантий по оплате труда работников бюджетной сферы и, следовательно, более высокого уровня базовых ставок (окладов) работников образования при введении новой системы оплаты труда на принципах, определённых для бюджетных учреждений в Трудовом кодексе РФ, а также основой для финансовой поддержки регионов при выравнивании уровня их бюджетной обеспеченности.

Новый механизм распределения бюджетных ресурсов связан не только с необходимостью вводить нормативно-подушное финансирование учреждений образования, но напрямую зависит и от *использования механизма связи заработной платы с качеством и результативностью труда*. Тем самым создаётся здоровая конкурентная образовательная среда, как в рамках муниципальной об-

щеобразовательной сети, так и внутри самих школ, когда *качество образования и работы учителей и школ, с одной стороны, ложится в основу школьного экономического механизма, а с другой выступает как экономически стимулируемая конечная цель этой работы.*

Суть предлагаемых изменений в законодательстве состоит в том, что предоставление общего образования – полномочие субъекта федерации, которое исполняется местным уровнем. Для реализации этого полномочия муниципальному уровню передаются финансовые средства в виде субвенций, достаточных для «реализации государственного стандарта общего образования на уровне не ниже федеральных нормативов» (в редакции закона №123-ФЗ) или достаточных для «реализации основных общеобразовательных программ».

Методические подходы к планированию бюджетных средств на образование и распределению их на подушевой основе состоят из двух взаимосвязанных частей, которые позволят сформулировать:

1. порядок планирования и формирования бюджета образования с применением подушевых нормативов и коэффициентов удорожания;

2. порядок доведения бюджетных средств до уровня школы и распределение бюджетных средств до уровня школы и распределение их на подушевой основе.

Методика планирования финансовых средств при определении норматива бюджетного финансирования на одного учащегося базируется на учете 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 осуществляется учет законодательно определенных натуральных норм (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;

- учет различий в стоимости образовательной услуги по ступе-

ням обучения, по видам образовательных программ, по типам и видам образовательных учреждений осуществляется при помощи коэффициентов удорожания.

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

1. определение порядка доведения финансовых ресурсов до нижестоящего уровня, порядка формирования бюджета муниципалитета с использованием подушевых нормативов;

2. выделение финансовых ресурсов образовательному учреждению в объеме, определенном по нормативу и числу учащихся, и на основе сметы, оставленной образовательным учреждением.

При этом нормативно-подушевой принцип используется 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 используются только два показателя:

1. величина норматива на одного обучающегося по типу программа и ступени обучения;

2. число обучающихся по этим программам.

На начальном этапе перехода на нормативно-подушевое финансирование неизбежно остро возникает вопрос о *структурной реорганизации сети образовательных учреждений*. Основной проблемой, препятствующей быстрому переходу на нормативно-подушевое финансирование, становится большое количество малокомплектных и малочисленных школ. С точки зрения экономической эффективности эти школы затратны и неэффективны. Особенно остры проблемы в школах с наполняемостью до 100 обучающихся: фактические расходы в этих школах превышают норма-

тивные более чем в 3-5 раз. *Стратегия развития региональной сети образовательных учреждений* на основе интеграции, кооперации и сетевого взаимодействия позволяет оптимизировать решения, принимаемые на муниципальном уровне, а также уточнить структуру нормативов.

Ключевой задачей при внедрении моделей нормативно-подушевого финансирования при развитии региональной сети образовательных учреждений служит *мониторинг* изменений: принимаемые на основе анализа результатов мониторинга управленческие решения позволяют снизить риски ухудшения финансового положения школ при недостаточной численности учащихся, вызванные объективными демографическими факторами, неадекватной структурой сети и негативными тенденциями расселения.

Источники и резервы повышения нормативов бюджетного финансирования.

Внедрение новых экономических механизмов нацелено на *сокращение зон неэффективности*, к которым относятся:

- ликвидация диспропорции в структуре работающих в отрасли – рационализация соотношения педагогического, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала;
- оптимизация соотношения ученик/учитель – поэтапное приближение к нормативному уровню;
- снижение учебной нагрузки на учащихся за счёт использования современных педагогических технологий; установление рационального сочетания основного и дополнительного образования, обеспечивающих фундаментальность и развитие творческих способностей учащихся.

Другим источником повышения подушевых нормативов финансирования служит *использование внутренних резервов*, к которым могут быть отнесены:

- повышение подушевых нормативов финансирования за счёт сокращения контингента учащихся по демографическим причинам;
- развитие сети образовательных учреждений, в том числе:
 - а) превращение учреждений с малой наполняемостью классов в филиалы крупных школ;
 - б) развитие семейных форм воспитания для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что позволяет оптимизировать число детских домов;
 - в) сокращение числа филиалов учреждений начального про-

фессионального образования в связи с уменьшением числа выпускников 9-х классов;

г) высвобождение средств на выполнение отдельных полномочий (выплата денежных средств на содержание детей в семьях опекунов, приёмных родителей) в размере выделяемой на эти цели субсидии из федерального бюджета.

Сокращение зон неэффективности и использование внутренних резервов роста позволяют стабилизировать нормативы подушевого финансирования общего образования и обеспечивать их рост в зависимости от стоящих перед регионами задач, в первую очередь повышения заработной платы учителей.

В соответствии с законом о разграничении полномочий, в субвенцию должны быть включены и расходы на дополнительное образование детей в общеобразовательных учреждениях. Расчёты расходов на дополнительное образование должны быть основаны на средней стоимости услуг по дополнительному образованию, и учитывать охват программами дополнительного образования детей в школах.

В реализации принципа доведения подушевых нормативов финансирования до образовательного учреждения регионам и муниципалитетам целесообразно принять реестры расходных обязательств по уровням управления, что поможет освоить новые технологии при внедрении моделей нормативно-подушевого финансирования. Составление таких реестров призвано обеспечить нацеленность бюджетного процесса на достижение конечных результатов, исключить дублирование функций и тем самым преодолеть неэффективность использования бюджетных средств.

При реализации нормативно-подушевого финансирования в регионах используются *две группы коэффициентов*. К первой группе относятся коэффициенты, учитывающие различия в стоимости образовательной услуги:

- по ступеням обучения;
- по видам образовательных программ (*профильное обучение, обучение в лицейских (гимназических) классах в зависимости от ступени обучения, классах коррекции и т.д.*);
- по типам и видам образовательных учреждений (*центры образования, начальные школы-детские сады и прогимназии, вечерние школы, лицеи (гимназии) и т.д.*).

Вторую группу коэффициентов составляют *коэффициенты*,

учитывающие специфику контингента обучаемых (например, индивидуальное обучение на дому) и *территориальную расположенность* (труднодоступные горные районы, территории Крайнего Севера и т.д.). Расчёт показателей подушевого бюджетного финансирования, способ и порядок этого расчёта – необходимое, но не достаточное условие реализации принципа «деньги за учеником». Норматив финансирования должен отражать результат работы школы, способствовать внедрению новых педагогических технологий, обеспечивать рост доходов учителей – в этом и заключается его стимулирующая функция.

Ключевыми признаками новой системы оплаты труда учителей являются:

- наличие механизма связи заработной платы с качеством, результативностью труда;
- повышение стимулирующей функции оплаты труда, рост объема стимулирующих надбавок в общем фонде оплаты труда;
- нацеленность на реальный рост заработной платы учителей;
- наличие механизмов нормирования и учета в базовой части оплаты труда всех видов деятельности учителя – почасовая аудиторная нагрузка, внеурочная работа по предмету, классное руководство, проверка тетрадей, заведование учебными кабинетами и другие виды деятельности, определенные должностными обязанностями;
- зависимость оплаты труда в базовой части от числа обучаемых;
- введение регионального регламента участия органов самоуправления общеобразовательных учреждений и профсоюзов в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда.

Необходимо обеспечить реальный рост заработной платы учителей и других педагогических работников в связи с введением НСОТ, внимательно просчитать социально-экономические риски и возможные негативные последствия, чтобы не допустить снижения уровня социальных гарантий работников, в том числе в сфере пенсионного обеспечения; сформировать комплекс дополнительных мер социальной поддержки высвобождаемых работников пенсионного возраста; создать новые рабочие места и условия для переподготовки высвобождаемых работников трудоспособного возраста.

Библиографический список

1. Баскаев Р.М. О тенденции изменений в образовании и переходе к компетентностному подходу // Инновации в образовании // 2007. – №1. – С. 10-15.
2. Вифлеемский А. Новые системы оплаты труда педагогов: Федеральные правила // Российское образование // 2008. – №2. – С. 51-56.
3. Абакина И. Новые модели финансирования образования // Российское образование // 2008. – №2. – С. 28-36.
4. Пинский А. О реформировании общего образования // Российское образование // 2006. – №3. – С. 23-26.
5. Мусарский М.М., Фильчагина Т.Н. Развитие экономической самостоятельности образовательных учреждений: Учебно-методический комплект материалов для подготовки тьюторов. – М.:АПК и ППРО, 2007. – 56 с.
6. Образовательное учреждение в условиях введения подушевого финансирования и отраслевой оплаты труда: учебно-методический комплект материалов для подготовки тьюторов / Под ред. М.М. Мусарского. – М.:АПК и ППРО, 2007. – 64 с.

ТИПИЧНЫЕ ОШИБКИ ПРИ ПОСТАНОВКЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Н.А. Калуцкая

В условиях «трансформационной» экономики, характеризующейся высокой неопределенностью и нестабильностью внешней среды, основной задачей деятельности любой коммерческой организации является рост прибыли. Для этого необходима оперативная, достоверная и полная информация, позволяющая адекватно реагировать на изменения, происходящие как внутри организации, так и вне ее. Обоснованные управленческие решения, как текущие, так и на перспективу, принимаются на основании данных управленческого учета. Развитие системы управленческого учета и выделение центров ответственности на крупных и средних предприятиях позволяет на практике применить технологию бюджетирования, широко применяемую на Западе.

Среди отечественных специалистов иногда присутствует смещение понятий бюджетного управления, и планирования и контроля денежных потоков, в то время как последнее является всего лишь частью системы бюджетирования.