

ФОРМУЛА УСПЕХА

Цель управляет средствами

Мария Коверова, Александр Муратов, Елена Чернобай

АННОТАЦИЯ В статье рассматриваются и анализируются финансовые механизмы управления образовательными результатами для городов, проанализирована динамика показателей расходов бюджета на образование и уровня оплаты труда учителей на примере нескольких регионов. Авторы предлагают набор эффективных механизмов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА Образовательная организация, муниципалитеты, качество образования, образовательные результаты, нормативно-подушевое финансирование, финансовые механизмы, формульное финансирование, система образования Москвы, самостоятельность образовательных организаций.

DOI 10.22394/2078-838X-2021-2-88-95

«Формульное финансирование»

Долгое время для модели финансового обеспечения в системе образования было характерно планирование расходов без взаимосвязи с результатом. Последние десятилетия показали несостоятельность такой модели. Потребовался новый финансовый механизм, направленный на достижение измеряемого образовательного результата.

Измеряемость результата определяется динамикой образовательной успешности школьников. Можно сказать, что этот критерий является одной из составляющих качества современного образования (Чернобай, Молотков, 2016).

В 2007 году термин «формульное финансирование» одним из первых произнес заместитель министра образования и науки РФ Исаак Калина. Тогда многие специалисты, следившие за развитием хода событий в российской системе образования, восприняли это как вектор развития системы (Вифлеемский, 2008).

Абсолютное большинство школ в России создается конкретными муниципальными системами образования для оказания услуг и реализации предусмотренных законодательством полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.

Муниципальное образование является учредителем школы и собственником ее имущества. Финансовые ресурсы поступают в образовательную организацию в основном в виде субсидий на выполнение муниципального задания

Мария Ивановна КОВЕРОВА
руководитель аппарата Президента ФГАОУ ДПО «Академия реализации государственной политики и профессионального развития работников образования Министерства просвещения РФ»
(125212, РФ, Москва, Головинское шоссе, 8, корп. 2а). E-mail: KoverovaMI@apkprou.ru

Александр Владимирович МУРАТОВ
директор Института регионального развития и анализа ФГАОУ ДПО «Академия реализации государственной политики и профессионального развития работников образования Министерства просвещения РФ»
(125212, РФ, Москва, Головинское шоссе, 8, корп. 2а). E-mail: a.muratov@apkprou.ru

Елена Владимировна ЧЕРНОБАЙ
д. пед. н., профессор, Институт образования НИУ ВШЭ
(101000, РФ, Москва, пер. Потаповский, 16, стр. 10). E-mail: echernobaj@hse.ru

и на иные цели. Источником субсидий служат бюджеты муниципальных образований. Учредитель обладает довольно широкими полномочиями, к которым, в частности,

относятся: определение основных направлений деятельности организации, утверждение и изменение ее финансово-хозяйственного плана. Также учредитель финансово обеспечивает выполнение муниципальных заданий.

Таким образом, муниципальные органы управления образованием создают финансовые механизмы влияния на стабильность образовательной организации, в том числе на мотивацию педагогического коллектива в целом. В то же время в рамках выделенных финансов возможны поиски механизмов стимулирования сотрудников школы через выплаты.

Директор школы может управлять образовательной организацией и ставить задачи по достижению образовательных результатов при наличии четких правил и единых формул финансирования со стороны муниципального образования. Ведь один из инструментов управления образовательными результатами — это финансы. Любые управленческие решения, стратегии, программы, цели и задачи связаны с финансовыми ресурсами.

Довольно часто можно услышать, что в регионах на развитие образования выделяется недостаточно средств. Следует отметить, что значение имеет не столько размер бюджета, сколько результативность применяемых финансовых инструментов, влияющих на эффект от каждого потраченного бюджетного рубля.

В ситуации с любым объемом бюджета необходимо формировать направления, правила и инструменты его использования и в итоге поддерживать (или не поддерживать) решение тех

задач, которые ставит перед собой регион или муниципальное образование. Неправильно заданный инструментальный и неверно выбранные подходы могут мешать достижению результатов.

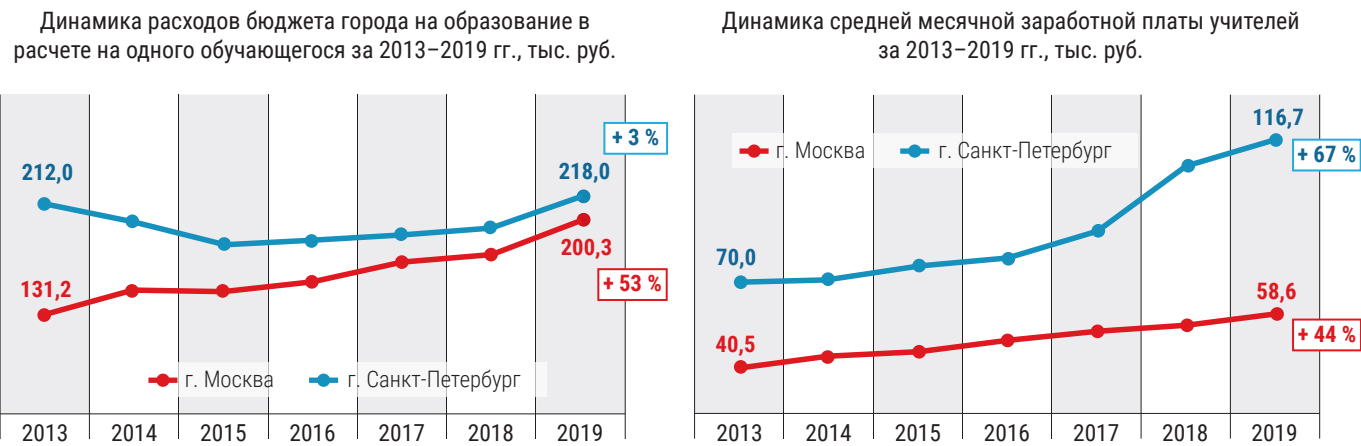
Допустим, в муниципалитете существует практика нормирования штата в школе, а фонд оплаты труда привязан к штатному расписанию. В этом случае директор школы заинтересован увеличивать руководящий штат, что создает лишнюю административную нагрузку на педагогических работников. Именно увеличение штатного расписания дает директору финансовые ресурсы.

Или, например, муниципалитет распределяет между школами средства на содержание имущества, исходя из количества и площади зданий. Какая в этом случае возникает мотивация у директора? Он заинтересован в увеличении площадей зданий, так как это увеличивает доходы. Но при этом директор не заинтересован в том, чтобы здания активно использовались, потому что любая их эксплуатация означает денежные расходы. Соответственно, для такого руководителя самая выгодная ситуация — это иметь здание, которое не используется (или используется минимально). Поэтому инструменты распределения финансовых средств могут как стимулировать школы, так и мешать им достигать результаты.

Регионы и города

Предлагаем ознакомиться с динамикой расходов бюджета на образование и оплаты труда учителей на примере нескольких регионов.

Рис. 1. Динамика расходов консолидированного бюджета города на образование в расчете на одного обучающегося и динамика средней месячной заработной платы учителей в городе

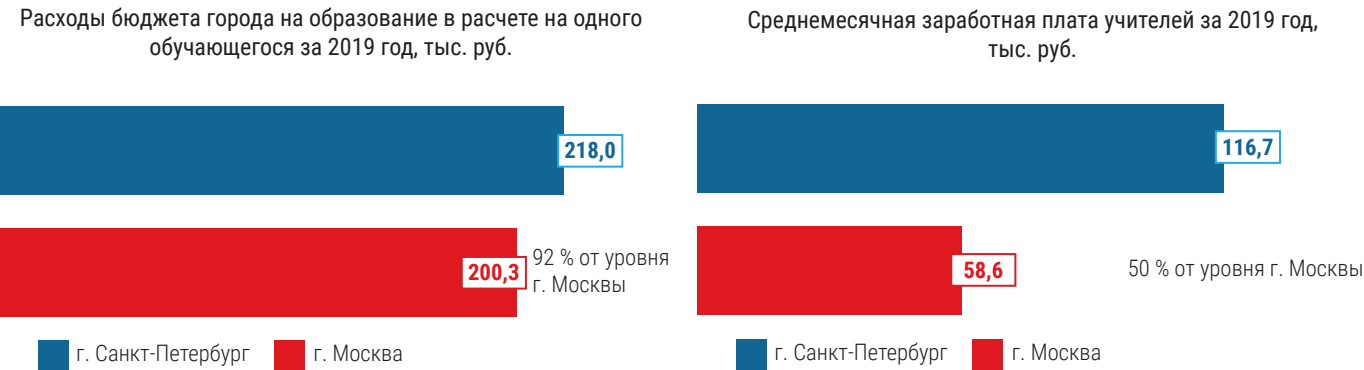


На первой диаграмме рисунка 1 «Динамика расходов консолидированного бюджета города на образование в расчете на одного обучающегося» отражен консолидированный бюджет города в расчете на одного ребенка — то финансирование, которое город выделяет на каждого обучающегося. За 2013–2019 гг. показатель расходов бюджета на одного обучающегося в Санкт-Петербурге вырос на 53 %, в Москве — на 3 %.

При этом на второй диаграмме рисунка 1 «Динамика средней месячной заработной платы учителей» видно, что в Санкт-Петербурге за 7 лет средняя месячная заработная плата учителей выросла на 44 %, в Москве — на 67 %.

Мы видим, что в Санкт-Петербурге средняя заработная плата учителей росла в том же темпе, что и бюджетные расходы города в расчете на одного обучающегося. При этом в Москве (за счет управленческих решений, за счет эффективного финансового инструментария) рост средней заработной платы учителей значительно опередил рост бюджетных расходов города в расчете на одного обучающегося.

Рис. 2. Динамика расходов консолидированного бюджета города на образование в расчете на одного обучающегося за 2019 год и среднемесячная заработная плата учителей за 2019 год



Из этого можно сделать вывод, что зарплата учителей в Белгородской области росла за счет прямых решений регионального руководителя. А Тюменская область применяла инструменты, которые позволяли наиболее эффективно получать большую отдачу, в данном случае измеряемую в заработной плате, от каждого вложенного рубля.

Соответственно, консолидированный бюджет за 2019 год в расчете на одного ребенка в Тюменской области меньше, чем в Белгородской области, а средняя заработная плата учителей в 2019 году почти в полтора раза выше.

Анализ показателей 2019 года демонстрирует еще более контрастную ситуацию.

Если брать бюджет города в расчете на ребенка в 2019 году, то Санкт-Петербург — это 92 % от уровня Москвы. При этом средняя заработная плата учителей Санкт-Петербурга в 2019 году составляет 50 % от уровня Москвы. Два города с изначально сходными условиями используют разные финансовые инструменты, которые приводят к достижению разных результатов.

Рассмотрим другую ситуацию на примере Белгородской и Тюменской областей.

Мы видим на первой диаграмме рисунка 3 «Динамика расходов консолидированного бюджета региона на образование в расчете на 1 обучающегося», что в Тюменской области рост составил 3 %, а в Белгородской — 34 %.

При этом на второй диаграмме рисунка 3 «Динамика средней месячной заработной платы учителей региона» видно, что средняя заработная плата учителей выросла за 7 лет на 41 % в Тюменской области и на 39 % в Белгородской области.

Рис. 3. Динамика расходов консолидированного бюджета региона на образование в расчете на одного обучающегося и динамика средней месячной заработной платы учителей региона

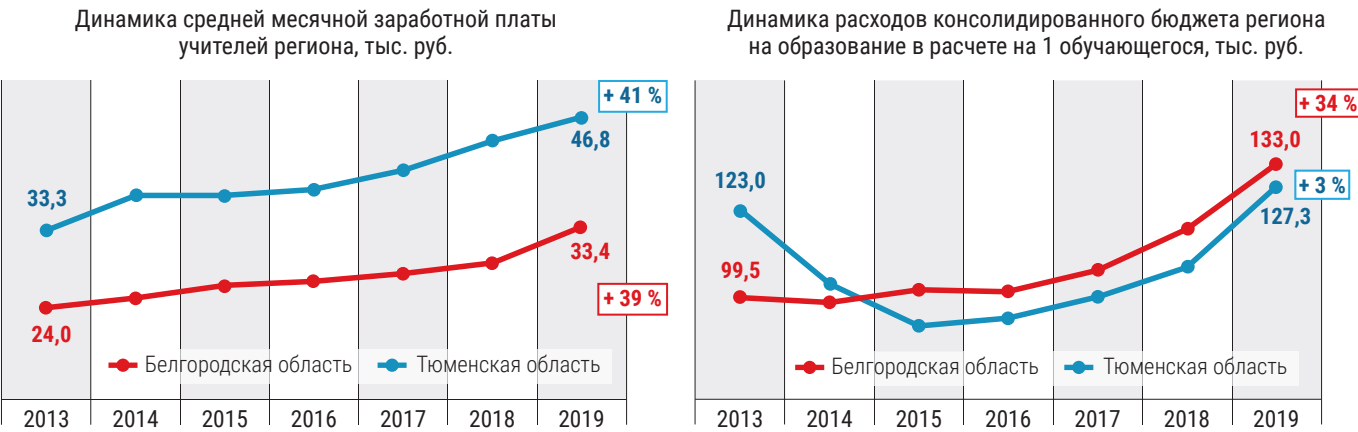
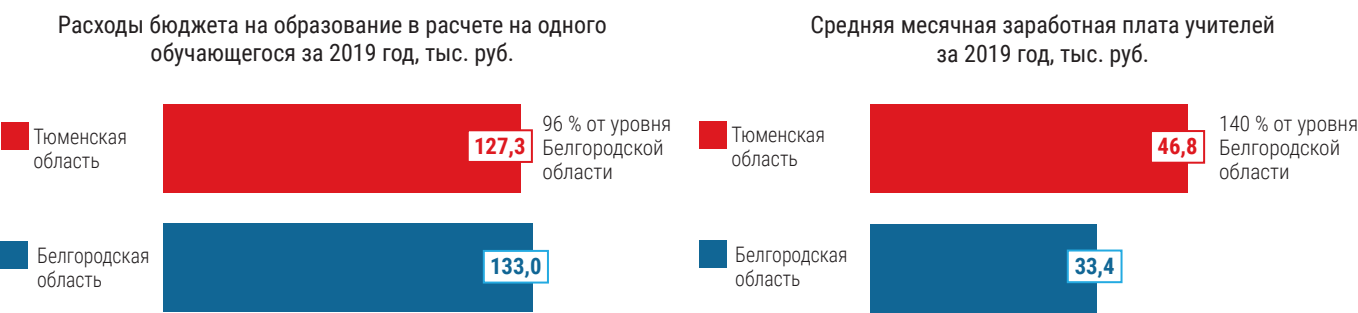


Рис. 4. Динамика расходов консолидированного бюджета на образование в расчете на одного обучающегося за 2019 год и средняя месячная заработная плата учителей за 2019 год



финансовые механизмы решают определенные ключевые задачи:

- 1) Создание условий (кадровых, финансовых, имущественных) для достижения результатов.
- 2) Мотивация школ к достижению образовательных и воспитательных результатов.

Разумеется, существуют стратегические цели федерального и регионального уровней по повышению качества общего образования. Для их достижения необходимо решить задачу по выравниванию между школами условий для достижения образовательных результатов школьников.

Все регионы поэтапно участвуют в оценке качества образования в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений школьников (PISA). Довольно высокий результат субъекта регистрируется, когда он показан большинством школ региона. Если же большинство школ показывает низкие результаты, то общий результат региона, несмотря на наличие школ-лидеров, будет не таким привлекательным, как хотелось бы.

Достижение образовательных результатов невозможно без выравнивания условий. Учитель в школе должен быть доволен своей работой, стремиться повышать квалификацию, иметь современные условия труда. Следовательно, первая задача, которую финансовые механизмы должны решать — это создание в каждой школе базовых условий, позволяющих достичь высоких учебных и воспитательных результатов.

Второй задачей является мотивация к достижению образовательных результатов. Очевидно, что финансовые механизмы должны мотивировать школы к активному вовлечению в работу по решению этих задач через использование финансовых ресурсов.

Практика муниципалитетов

Рассмотрим более подробно вопрос по созданию условий для достижения результатов в городах. Тема нормативно-подушевого финансирования не нова (Федеральный закон от 8 мая

2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»), однако важным является равномерное, равнозначное распределение финансовых потоков между школами внутри муниципалитета: по единым нормативам на одного обучающегося, без применения корректирующих коэффициентов. Это и есть первый механизм создания условий для достижения результатов.

На уровне регионов все выглядит довольно привлекательно: утверждены финансовые нормативы обеспечения, финансирование в муниципальные образования из регионального бюджета «идет за ребенком». Муниципальные нормативные затраты на школьника иногда существенно отличаются от тех сумм, которые поступают из региона. Значит, надо исключить неравный объем финансирования на одного обучающегося для разных школ, для школ, расположенных в разных районах, и т. д.

Внутри муниципалитета невозможно будет выравнивать условия между школами без единой логики распределения денег. Только обучающиеся должны приносить школе финансовые ресурсы.

Второй механизм — это включение в нормативы финансирования на одного обучающегося затрат на коммунальные услуги, содержание имущества, текущий ремонт. Эффективное решение для городов — это распределение денег не по площади помещений, не по фактическим затратам, а по привязке к количеству обучающихся.

Есть муниципалитеты, которые дошли до логического завершения этой работы, до так называемого «полного» норматива: норматив на ребенка, по которому они финансируют муниципальные задания, включает в себя затраты на содержание имущества и оплату коммунальных услуг. Например, по этому пути довольно успешно идет Брянская область.

ИНСТРУМЕНТЫ
РАСПРЕДЕЛЕНИЯ
ФИНАНСОВЫХ
СРЕДСТВ МОГУТ КАК
СТИМУЛИРОВАТЬ ШКОЛЫ,
ТАК И МЕШАТЬ
ИМ ДОСТИГАТЬ
РЕЗУЛЬТАТЫ

Такой подход мотивирует школы содержать только то имущество, которое используется для работы с детьми, потому что в школу финансирование приходит за детьми, а не за площадью. В таком случае директор заинтересован либо загрузить площади дополнительным образованием, бесплатными кружками или платными услугами, чтобы привлечь детей (а вместе с ними и финансирование), либо передать это имущество организации, которая нуждается в нем. У школ должна быть мотивация использовать каждый квадратный метр для работы с детьми.

Третий механизм — это самостоятельность школ в выборе приоритетов и направлений использования финансовых ресурсов и их корректировка в течение года при условии достижения школами необходимых результатов и соблюдения правил, установленных муниципальными образованиями.

Однако практика муниципалитетов складывается по-разному. Где-то школа действительно самостоятельна, а где-то она зачастую излишне зажата централизованной бухгалтерией. Отсутствие возможности корректировать план финансово-хозяйственной деятельности навряд ли мотивирует руководителя экономить на закупках и оптимизировать коммунальные услуги. Для школ очень важна гибкость, маневренность. Безусловно, школа должна осознанно подходить к планированию. Тем не менее у нее должна быть возможность в течение года корректировать направления своих расходов в зависимости от потребностей.

Четвертый механизм — средства, которые остаются в самостоятельном распоряжении школ (в части выполненного муниципально-го задания). Речь идет не о целевых субсидиях. Если муниципальное задание выполнено в полном объеме, школа достигла необходимых результатов и при этом смогла так эффективно управлять финансами внутри своего бюджета, что средства остались, целесообразно не забирать их у нее. В противном случае, если остатки у школы отбирают, директор заинтересован

потратить их в декабре — приобретается все, что нужно и не нужно, выплачиваются премии, которые зачастую носят формальный характер.

Если директор понимает, что его учредитель не забирает остатки, когда муниципальное задание выполнено в полном объеме, он начинает относиться к этим деньгам более рачительно. Руководитель образовательной организации понимает, что это деньги школы, а значит, надо следить за конкурсными процедурами по закупкам, за тратами и их эффективностью. И муниципалитет должен понимать, что остатки средств на счетах школ — это деньги, которые пойдут на повышение оплаты труда и квалификации учителей, на приобретение оборудования, ремонты.

Пятый механизм — это включение в аттестационные справки и публичные отчеты директоров школ финансовых показателей, работающих на коллектив школы и на решение задач. В качестве примера можно использовать следующие показатели:

- 1) количество учителей, чья деятельность обеспечена одним руководителем;
- 2) доля фонда оплаты труда педагогических работников в общем фонде оплаты труда работников школы;
- 3) доля фонда оплаты труда руководящих работников в общем фонде оплаты труда работников школы;
- 4) соотношение средней месячной заработной платы 10 % учителей с наибольшей и 10 % учителей с наименьшей заработной платой.

Значения показателей, которые формируются по регионам, по муниципалитетам, в конечном счете складываются из значений по школам. Есть школы-лидеры, улучшающие показатель муниципалитета, а есть школы, данный показатель серьезно ухудшающие. У кого-то картина будет равномерная — и это огромный плюс (эффект управленческой работы руководства муниципалитета). Но у кого-то распределение будет неравномерным, а значит, есть возможность работать с конкретной группой школ, чтобы улучшать ее показатели.

Механизмы мотивации

Равные условия должны давать эффект в виде образовательных и воспитательных

результатов. И прежде всего это мотивация педагогического коллектива в целом, а не одного сотрудника. Сложно не согласиться с тем, что результат школы зависит от общей работы коллектива.

Конечно, здесь нельзя не упомянуть об инструментах рейтингования по любым направлениям, важных для конкретного региона или муниципалитета, то есть о ранжировании школ, определении школ-лидеров и их поощрении.

Безусловно, наиболее предпочтительно поощрение финансовое. Это могут быть ежегодные дополнительные гранты для школ. Тогда коллективы школ будут знать, что, работая эффективно, они смогут получать вознаграждение.

Хочется отметить, что важно поощрять не только школы-лидеры. Если в муниципалитете плохо отработаны механизмы выравнивания условий, то всегда находится школа, директор которой скажет, что он не может конкурировать с лидерами. А для того, чтобы каждая школа была заинтересована в достижении результатов, целесообразно также поощрять школы, демонстрирующие высокую динамику. Допустим, если по профилактике правонарушений у школы был плохой показатель, но в динамике она его улучшила, то коллектив должен понимать: любая его активность по решению задач региона или муниципалитета будет поощрена.

Невозможно обойти стороной следующий механизм мотивации — формульную оплату труда директоров, учитывающую результаты школы. Этот прикладной инструмент довольно быстро приносит результаты. При этом он прост в использовании, потому что работодателем всех муниципальных директоров является орган управления образованием или администрация. Учредитель заключает договор и определяет оплату труда директора.

Для всех директоров, которые работают в конкретном муниципалитете, должна применяться единая открытая формула заработной платы, учитывающая результаты школ. Тогда директор будет заинтересован в повышении своей заработной платы через улучшение результатов школы. Заместители директора, чья заработная плата привязана к оплате труда директора, тоже будут заинтересованы ему помочь, а значит, коллектив будет ориентирован

на результативную работу. Полезно включить в формулу оплаты труда директора школы нужные муниципальному образованию результаты. Например, кратность заработной платы директора школы к средней заработной плате 50 % педагогических работников с наименьшей заработной платой мотивирует директора повышать уровень оплаты труда педагогов и снижать дифференциацию по этому параметру.

Особо следует отметить, что необходимо зараннее заявлять о механизмах, которые планируется применять. Заявление само по себе несет огромный мотивационный эффект. Школы сразу начинают примерять на себя ту или иную формулу. Поэтому формулы должны быть прозрачными и актуальными. Ежегодно необходимо отслеживать, к чему приводит тот или иной механизм на уровне школы, муниципалитета и региона, и при необходимости его корректировать.

Опыт Москвы

В нашей статье мы не можем обойти вниманием опыт развития системы московского образования по выравниванию условий для разных школ. До конца 2010 г. московские школы финансировались на основании статусов образовательных учреждений. Такой подход к системе финансирования осуществляет полный отрыв объема выделяемых государством средств от обучающихся. Ведь разница в финансировании — это разница в условиях для организации целостного и доступного всем без исключения учащимся образовательного процесса. В связи с этим в 2011 г. в системе московского образования была поставлена задача обеспечить каждому школьнику города равные условия. С этой задачи начался пилотный проект по развитию общего образования и принятия Постановления Правительства Москвы от 22 марта 2011 г. № 86-ПП. Теперь деньги в московские школы стали приходить из расчета на одного обучающегося. Бюджетное финансирование стало осуществляться через

БЛАГОДАРИ НОРМАТИВНО-ПОДУШЕВОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ В МОСКОВСКИХ ШКОЛАХ СФОРМИРОВАЛАСЬ «СРЕДА ОТВЕТСТВЕННОСТИ»

выделение субсидии, а не по смете, как это было ранее. При этом каждая школа получила возможность самостоятельно распределять бюджетное финансирование на те нужды, которые действительно были ей необходимы для реализации образовательного процесса и получения высоких образовательных результатов. Каждая школа помимо основного норматива получила дополнительное бюджетное финансирование на приобретение учебников, проведение текущего ремонта, оплату коммунальных услуг, организацию охраны и питания. По сути, нормативно-подушевое финансирование стало катализатором роста качества образования, теперь система была ориентирована на ученика, а не на площади зданий или штатные единицы. Говоря о реализации пилотного проекта по развитию общего образования г. Москвы, следует сказать, что его основными направлениями стали:

- развитие профессионального сообщества, повышение уровня квалификации, компетенций и уровня оплаты труда педагогических работников;
- повышение качества обучения и воспитания, развитие индивидуального подхода к учащимся, внедрение системы учета их индивидуальных достижений;
- повышение вовлеченности родителей (законных представителей) и общественности в развитие школы, оценку перспектив и результатов учебного и воспитательного процессов;
- расширение финансовой самостоятельности школ для эффективного управления ресурсами¹.

Новые финансово-экономические механизмы должны были обеспечить реализацию всех вышеназванных направлений. В связи с появлением пилотного проекта в системе столичного образования произошло еще одно очень важное событие: департамент

¹ Постановление Правительства Москвы от 22 марта 2011 года № 86-ПП «О проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве».

образования потерял возможность административного управления школой в части распределения финансовых средств. Чиновники перестали влиять на размер финансирования школы в сторону его уменьшения либо увеличения. Теперь, с переходом на формульное финансирование, это стало зависеть не от них, а исключительно от самой школы и от ее педагогического коллектива. Повышение заинтересованности школы в работе с каждым учащимся, в сохранении и приумножении контингента стало результатом перехода столичной системы образования на нормативно-подушевое финансирование. Справедливо подчеркнуть, что московские школы смогли стать самостоятельными, солидными и устойчивыми организациями именно благодаря нормативно-подушевому финансированию, переходу на новую систему оплаты труда педагогов. В них сформировалась «среда ответственности», без которой в ребенке нельзя воспитать его личную ответственность за его личную свободу, без чего он, в свою очередь, не сможет приносить пользу государству, обществу, своей семье и самому себе.

Литература

Академия Министерства просвещения РФ. (2020). *Материалы стратегической сессии «Развитие новых подходов к управлению качеством образования»*. Получено из <https://www.apkpro.ru/events/event/71>.

Вифлеемский, А. Б. (2008). Станет ли нормативно-подушевое финансирование эффективным механизмом? *Первое сентября*, 5. Получено из <http://ps.1september.ru/article.php?ID=200800502>.

Министерство просвещения РФ. (2020). *Аналитические материалы*. Получено из <https://www.apkpro.ru/events/event/71>.

Правительство Москвы. (2011). *Постановление Правительства Москвы от 22 марта 2011 года № 86-ПП «О проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве»*. Получено из <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/10355220/>.

Чернобай, Е. В., Молотков, А. Б. (2016). *Школа, у которой учатся*. Москва: Просвещение.

SCHOOLS AND MONEY
Effective mechanisms for managing funds

Mariya I. KOVEROVA.
Chief of Staff of the President of the Academy of State Policy Implementation and Professional Development of Educa-

tion Workers of the Ministry of Education of the Russian Federation (8/2a, Golovinskoe high., 125212, Moscow, Russian Federation). E-mail: KoverovaMI@apkpro.ru

Alexandr V. MURATOV.
Director of the Institute for Regional Development and Analysis of State Policy Implementation and Professional Development of Education Workers of the Ministry of Education of the Russian Federation (8/2a, Golovinskoe high., 125212, Moscow, Russian Federation). E-mail: a.muratov@apkpro.ru

Elena V. CHERNOBAY.
Doctor of pedagogical Sciences, Professor. HSE Institute of education. (16-10, Potapovsky per., 101000, Moscow, Russian Federation). E-mail: echernobaj@hse.ru

Abstract

The article examines the financial mechanisms for managing educational outcomes for cities. The dynamics of budget expenditures for education and the level of teachers' remuneration by the case of several regions are analyzed. The authors suggest a set of tools that showed their effectiveness in cities.

Keywords: educational organization, municipalities, quality of education, educational outcomes, normative per capita financing, financial mechanisms, formula financing, Moscow education system, educational organizations autonomy.

References

Academy of the Ministry of Education of the Russian Federation. (2020, December 17). *Development of new approaches to education quality management*. Retrieved from <https://www.apkpro.ru/events/event/71>. (In Russian).

Chernobay, E. V., & Molotkov, A. B. (2016). *School where students study*. Moscow: Prosveshchenie. (In Russian).

Government of Moscow. (2011, March 22). *Resolution No. 86-PP of March 22, 2011 "On conducting a pilot project for the development of general education in the city of Moscow"*. Retrieved from <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/10355220/>. (In Russian).

Ministry of Education of the Russian Federation. (2020). *Analytical materials*. <https://www.apkpro.ru/events/event/71>. (In Russian).

Vifleemsky, A. B. (2008). Will regulatory per capita financing become an effective mechanism? *Pervoe Sentyabrya* (no. 5). Retrieved from <http://ps.1september.ru/article.php?ID=200800502>. (In Russian).