

*Гусельникова Наталья Владимировна,
Министр образования, науки и
молодежной политики Республики Алтай,
кандидат педагогических наук, доцент
Бондаренко О.М.,
специалист Министерства образования, науки и
молодежной политики Республики Алтай*

Внедрение механизма бюджетирования, ориентированного на результат в системе образования Республики Алтай.

М.В. Ломоносов сказал, что богатство России будет прирастать Сибирью. Доказательством этому служит съезд работников образования Сибири, собравший большое инновационное сообщество с тем, чтобы обсудить дальнейшее развитие системы образования в целом. Для успешного развития образования необходимо проанализировать основные достижения в этой сфере, определить проблемы и пути их решения.

На территории Республики Алтай государственным органом исполнительной власти в сфере образования является Министерство образования, науки и молодежной политики Республики Алтай (далее – Министерство). В 11 муниципальных образованиях функционирует 386 образовательных учреждений. 53 % составляют общеобразовательные учреждения, из которых: средних общеобразовательных учреждений – 49 %, начальных общеобразовательных учреждений - 23 %, основных общеобразовательных учреждений - 22 %. 92 % общеобразовательных учреждений расположены в сельской местности. Система дошкольного образования представлена 35 % учреждений. На учреждения дополнительного образования приходится 7 %. Учреждения среднего профессионального и начального профессионального образования составляют 4 % от общего количества образовательных учреждений. Также функционирует 1 высшее учебное заведение – Горно-Алтайский государственный университет.

В учреждениях образования региона работают 6234 педагогических работника, в том числе 4159 учителей. Средний возраст работников системы образования составляет 46 лет.

На сегодняшний день в системе образования республики имеются определенные проблемы, связанные с дошкольным, начальным и средним профессиональным образованием. Правительство Республики Алтай и Министерство работают над их решением. В частности, во многих муниципалитетах внедряются современные модели дошкольного образования. На региональном уровне разработана республиканская целевая программа «Детский сад Республики Алтай 2008-2010», предусмотрено строительство 3-х детских садов. Однако, этого недостаточно. Требуют решения следующие проблемы: отсутствие возможностей для предоставления всем нуждающимся детям дошкольного возраста услуг дошкольного образования, в том числе детям с ограниченными возможностями здоровья; отсутствие условий для организации предшкольного образования; слабая материально-техническая база детских садов; отсутствие поддержки учреждений дошкольного образования, внедряющих инновационные программы; а также отсутствие поддержки лучших педагогов дошкольных учреждений; отсутствие условий для подключения к сети Интернет детских садов. В связи с этим, считаем необходимым внести предложения по расширению приоритетного национального проекта «Образование» еще одним направлением, нацеленным на развитие дошкольного образования.

В сфере начального профессионального образования (далее – НПО) и среднего профессионального образования (далее – СПО) ведется работа по расширению спектра специальностей, специализаций и рабочих профессий с целью удовлетворения потребностей рынка труда и трудоустройства выпускников. Требования современного работодателя значительно превышают возможности системы НПО. Например, работодателю нужны рабочие 4-6 разрядов, владеющие смежными профессиями, способные к перепрофилизации, а система НПО сегодня готовит более 70 % рабочих с 3 разрядом. В федеральном законодательстве отсутствует социальная поддержка обучающихся НПО. В федеральных образовательных стандартах НПО и СПО не отражены современные требования, предъявляемые к учреждениям НПО и СПО.

Предлагаем:

1. Рассмотреть возможность принятия Федерального Закона о начальном профессиональном образовании, в котором были бы регламентированы социальные льготы для обучающихся.

2. Инициировать разработку федерального образовательного стандарта НПО и СПО, отвечающего современным требованиям.

Республика Алтай не могла остаться в стороне от внедрения инновационных механизмов, направленных на модернизацию системы образования. Продолжается активный переход на интенсивный путь развития, который ориентирован на качество образования, эффективное расходование бюджетных средств. Важным является тот факт, что все участники образовательного процесса должны понимать каковы критерии качественного образования, как измерять эффективность расходования бюджетных средств и кто будет эти измерения проводить.

Серьезным толчком к инновационности в системе образования послужило участие республики в реализации приоритетного национального проекта «Образование» с 2006 года, а в 2008г. Республика Алтай вошла в число субъектов – победителей конкурсного отбора субъектов РФ, внедряющих комплексные проекты модернизации образования (КПМО). Данный проект направлен на обеспечение комплекса системных изменений в образовании Республики Алтай.

С 1 сентября 2008 г. 24 пилотных общеобразовательных учреждения перешли на новую систему оплаты труда. Из регионального бюджета на повышение заработной платы педагогов было направлено 9 млн. руб. (на 4 месяца). По предварительному анализу можно сказать, что 10 % педагогов имеют рост заработной платы от 1 тыс. руб. до 3-х тыс. руб. На данном этапе реализации проекта можно говорить об определенных эффектах КПМО.

С введением новой системы оплаты труда стало возможным ввести механизм зависимости роста доходов педагогов от качества и результативности труда.

Одна из серьезных проблем, требующая решения – формирование новой системы повышения квалификации работников образования Республики Алтай. В настоящее время Министерством разрабатывается концепция обновления системы повышения квалификации работников образования в Республике Алтай.

Очевидно, что при реализации основных направлений КПМО существенное внимание должно уделяться соблюдению баланса интересов различных

заинтересованных сторон системы образования при поддержке гражданских институтов, профсоюзных организаций, всех ветвей власти.

Одной из серьезных задач, которую решает Министерство, является введение новых экономических механизмов, обеспечивающих повышение эффективности расходования бюджетных средств в системе общего образования. Решение поставленной задачи возможно через введение нормативного подушевого финансирования в образовании, новой системы оплаты труда, бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР).

На что расходуются государственные средства в образовании? Каковы результаты деятельности образовательных учреждений? Какова эффективность расходования государственных средств в системе образования? Эти вопросы неизбежно встают перед руководителями различных уровней, стремящимися внедрить в практику планирования и исполнения бюджета принципы, ориентированные на конечный результат, повысить качество образования.

Республика Алтай участвует в эксперименте по внедрению системы бюджетирования, ориентированного на результат. С 2006 г. Министерство является экспериментальной площадкой по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированного на результат в подведомственных образовательных учреждениях, через разработку ведомственных целевых программ (ВЦП).

На первом этапе участия Министерства в эксперименте по внедрению БОР основное внимание было сосредоточено на:

- установление связи между деятельностью Министерства и заявленными стратегическими целями и тактическими задачами этой деятельности, а также направлениями деятельности подведомственных образовательных учреждений, инвентаризацию расходов на основе стандартов результативности;
- определение показателей качества, характеризующих эффективность расходов и реализацию поставленных целей и задач при минимальных финансовых затратах;
- формирование системы показателей, характеризующих ресурсы, конечный и непосредственные результаты и результативность мероприятий в целом.

Результаты деятельности подведомственных учреждений в рамках ВЦП отражаются в отчетах, а итоги работы Министерства, уровень достижения показателей, определение приоритетных направлений деятельности, целей, задач на плановый

период – в Докладе о результатах основных направлений деятельности (ДРОНД).

По инициативе Министерства расширен перечень бюджетных услуг. Дополнительно введены следующие бюджетные услуги: для государственного учреждения «Дом молодежи РА» – услуга по реализации государственной молодежной политики; для государственного учреждения Республики Алтай «Республиканский центр оценки качества образования» – услуга по организации и проведению мероприятий по оценке качества образования; для государственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования (повышение квалификации) специалистов «Институт повышения квалификации работников образования Республики Алтай» – услуга по повышению квалификации работников образования (Постановление Правительства Республики Алтай от 28 мая 2008 г. № 117 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Алтай от 21 июня 2006 года № 133»).

Разработаны и утверждены Постановлением Правительства Республики Алтай стандарты результативности предоставления бюджетных услуг на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, а также дополнительного образования детей в рамках федерального государственного образовательного стандарта. На основе стандартов разработаны показатели результативности, которые проходят согласование с образовательными учреждениями. Постановлением Правительства Республики Алтай «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Алтай от 15 марта 2006 года № 20» утверждены анкеты по выявлению мнения получателей бюджетных услуг о качестве предоставления услуг по:

- (полному) общему образованию в Республике Алтай;
- начальному профессиональному образованию в Республике Алтай;
- среднему профессиональному образованию в Республике Алтай;
- содержанию и обучению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Республике Алтай.

Эффективность внедрения БОР в значительной мере зависит от того, насколько быстро руководители и педагоги образовательных учреждений осознают свою заинтересованность во внедрении нового подхода и насколько активно они включаются в процесс его реализации. Тем не менее, мы осознаем тот факт, что для эффективного перехода от затратного метода планирования к БОР необходимо определенное время.

Конечно же, первые шаги в этом направлении Министерством уже сделаны, и в настоящее время механизм БОР продолжает совершенствоваться.

Хотелось бы остановиться на прогнозируемых рисках введения БОР в образовательных учреждениях Республики Алтай. Среди них:

- неготовность руководителей образовательных учреждений и педагогического коллектива, сотрудников Министерства к введению БОР;
- трудности измерения социально-экономических результатов деятельности образовательных учреждений;
- несовершенство информационного обеспечения и систем учета;
- трудности выработки единой системы целей и показателей, отражающих степень их достижения;
- различия в структуре ВЦП и финансовой отчетности;
- неисполнение принятых бюджетов по причине дефицита бюджета;
- получение необъективной информации при проведении контроля за эффективностью расходования бюджетных средств в связи с отсутствием стандартизированного инструментария для осуществления мониторинга и оценки результатов деятельности образовательных учреждений.

Министерство определяет следующие пути минимизации рисков:

- создание обновленной системы повышения квалификации педагогических и руководящих кадров, учитывающей современные требования к образовательному процессу, управлению образовательными учреждениями;
- увеличение числа директоров, имеющих управленческую подготовку, подтвержденную документами о профессиональном образовании по специальности «менеджер»;
- активное вовлечение руководителей, педагогов, специалистов различных уровней в проведение реформ и наделение их достаточными полномочиями, с учетом их компетенций и компетентностей;
- постепенное проведение реформ в системе образования, которая бы обеспечивала их поступательный характер;
- обеспечение условий для успешного внедрения программно-целевого подхода;
- стимулирование руководителей, специалистов, участвующих во внедрении БОР;
- обеспечение дисциплины исполнения принятых бюджетов;

- введение БОР с учетом региональных особенностей, а также с учетом особенностей системы образования Республики Алтай;
- повышение требований к степени сформированности профессиональных компетентностей руководителей различных уровней в системе образования;
- разработка системы адекватных показателей, отражающих достижение результатов деятельности ОУ согласно поставленным целям и задачам;
- создание системы показателей социальной и экономической эффективности государственных расходов;
- создание и развитие соответствующих информационных систем;
- активное использование информационно-коммуникационных технологий при введении БОР;
- разработка инструментария для оценки эффективности деятельности образовательных учреждений, организации и проведения мониторинговых исследований по внедрению БОР;
- обеспечение прозрачности системы управления образовательных учреждений для населения Республики Алтай через разработку ежегодных публичных отчетов и опубликование их в СМИ, а также на сайтах образовательных учреждений.

На данном этапе введения БОР в системе образования можно выделить определенные эффекты:

- у руководителей различных уровней, реализующих ВЦП, достигнуто понимание того, что внедрение БОР должно рассматриваться не отвлеченно, а в контексте реформы управления государственными расходами и даже еще шире – в контексте реформирования государственного управления;
- возникает необходимость проведения самоанализа деятельности на различных уровнях управления;
- очевидна связь между предсказуемым среднесрочным планированием бюджета, предсказуемым стратегическим планированием мероприятий социально-экономической политики региона и БОР;
- определяется эффективная бюджетная политика, предсказуемое финансирование, финансовая дисциплина;
- создаются условия для оптимального распределения бюджетных ресурсов;
- рост мотивации к внедрению БОР главного распорядителя бюджетных средств

(ГРБС) и получателей бюджетных средств (ПБС);

- возможность более эффективного (пере)распределения бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов;

- выделяются ресурсы на достижение конечных результатов;

- определяются приоритетные цели и задачи образовательной политики;

- формируется понимание того, что оптимизация бюджетных расходов направлена на достижение максимальных социально-значимых результатов в системе образования;

- осуществляется мобилизация ресурсов через соответствующие программы;

- определяются прямые и конечные результаты расходования бюджетных средств и показателей, на основании которых можно судить о степени достижения поставленных целей;

- изменяются механизмы контроля исполнения бюджета, активно разрабатывается система внутреннего самоконтроля;

- формируется управленческая самостоятельность подведомственных учреждений, рост их ответственности за достижение результата;

- формируется прозрачность управления в системе образования.

Министерство образования, науки и молодежной политики Республики Алтай убеждено в том, что опыт участия региона в реализации комплексного проекта модернизации образования позволит успешно внедрить бюджетирование, ориентированное на результат в системе образования; а результаты от его введения помогут осуществлять мероприятия по вводу нормативно-подушевого финансирования и новой системы оплаты труда, ориентированные на повышение качества труда педагогов. Тем самым мы сможем добиться повышения качества предоставляемых бюджетных услуг в сфере образования Республики Алтай, предоставить гражданам возможность получения качественного образования в безопасных и комфортных условиях независимо от их места жительства.

Качественные, системные изменения в образовании должны быть ориентированы на воспитание успешного человека, способного социализироваться в столь быстро изменяющемся современном мире.