

Нормативное подушевое финансирование

Модельная методика
введения нормативного подушевого финансирования
реализации государственных гарантий прав граждан на получение
общедоступного и бесплатного общего образования

1. Общие положения

1.1. Настоящая модельная методика (далее – методика) определяет механизм формирования расходов и доведения средств на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный вид расходов является бюджетным обязательством субъектов Российской Федерации и включает в себя, помимо расходов на оплату труда работников образовательных учреждений, также расходы на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды.

Финансирование расходов на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования осуществляется субъектом Российской Федерации посредством выделения субвенций местным бюджетам.

Формирование данного вида расходов осуществляется на основе принципа нормативного подушевого финансирования в расчете на одного обучающегося (далее – нормативное подушевое финансирование).

Переход на нормативное подушевое финансирование ориентирован на повышение эффективности бюджетного финансирования, повышение качества бюджетной образовательной услуги общего образования в сочетании с мерами недопущения снижения фактически сложившегося финансирования отдельных образовательных учреждений в течение переходного (адаптационного) периода на принципы нормативного подушевого финансирования (за исключением случаев снижения объема оказываемых учреждением образовательных услуг).

Задачу выравнивания финансирования на одного учащегося предполагается решать поэтапно и по мере увеличения финансирования общего образования, а не одновременно за счет резкого перераспределения бюджетных средств внутри отрасли в момент введения принципов нормативного подушевого финансирования.

С этой целью на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет) устанавливается адаптационная надбавка для каждого муниципального образования (далее – адаптационная надбавка) и поправочный коэффициент для каждого образовательного учреждения (далее – поправочный коэффициент).

1.2. Региональный расчетный подушевой норматив (N) – это минимально допустимый объем финансовых средств, необходимых для реализации образовательной программы в учреждениях данного региона в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования в расчете на одного обучающегося в год, определяемый отдельно для образовательных учреждений, расположенных в городской и сельской местности.

1.3. Региональный расчетный подушевой норматив должен покрывать следующие расходы на год:

оплату труда работников образовательных учреждений с учетом районных коэффициентов к заработной плате, установленных решениями

органов государственной власти СССР или федеральных органов государственной власти за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных, безводных и других районах (местностях) с тяжелыми климатическими условиями, а также отчисления по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

расходы, непосредственно связанные с обеспечением образовательного процесса (приобретение учебно-наглядных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, оплату услуг связи в части расходов, связанных с подключением к информационной сети Интернет и платой за пользование этой сетью);

иные хозяйственные нужды и другие расходы, связанные с обеспечением образовательного процесса (обучение, повышение квалификации педагогического и административно-управленческого персонала образовательных учреждений, командировочные расходы и др.) за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов.

1.4. Реализация принципа нормативного подушевого финансирования осуществляется на трех следующих уровнях:

на уровне межбюджетных отношений (бюджет субъекта РФ – муниципальный бюджет);

на уровне внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет – образовательное учреждение);

на уровне образовательного учреждения.

1.5. Величина регионального расчетного подушевого норматива выступает в качестве гарантированной минимальной стоимости бюджетной образовательной услуги, предоставляемой гражданам данного

региона, и подлежащей обязательному применению при формировании регионального и местного бюджетов.

1.6. Настоящая методика устанавливает порядок расчета регионального расчетного подушевого норматива, адаптационной надбавки и поправочного коэффициента на переходный (адаптационный) период, которые позволяют при установлении базового принципа финансирования образовательных учреждений («средства следуют за учеником» и их объем не зависит от числа работников образовательного учреждения) не допускать снижения фактически сложившихся объемов бюджетных расходов, как для каждого муниципального образования, так и для каждого образовательного учреждения (за исключением случаев снижения объема оказываемых учреждением образовательных услуг), а при наличии возможностей бюджета и увеличить соответствующие расходы.

Снижение величины установленных на переходный (адаптационный) период регионального расчетного подушевого норматива, а также адаптационной надбавки и поправочного коэффициента в течение этого периода, как правило, не допускается.

По истечении переходного (адаптационного) периода (не более 3-х лет) целесообразно отказаться от использования адаптационной надбавки и поправочного коэффициента и перейти на финансирование всех образовательных учреждений только по нормативному подушевому принципу, что позволит при распределении бюджетных средств ставить образовательные учреждения в равные финансовые условия, зависящие, прежде всего от числа обучающихся. При отмене адаптационной надбавки и поправочного коэффициента по завершении переходного (адаптационного) периода снижение общего объема финансирования образовательных учреждений в целом по субъекту Российской Федерации

не допускается. Высвободившиеся средства направляются на повышение величины нормативов финансирования¹.

При переходе на принципы нормативного подушевого финансирования должны быть предусмотрены такие организационно-экономические механизмы, которые не мотивировали бы муниципальные образования и образовательные учреждения на неоправданное увеличение числа работающих, снижение наполняемости классов ниже установленной типовым положением о соответствующем образовательном учреждении, увеличение учебной нагрузки выше установленных санитарных норм.

2. Первый уровень: определение регионального расчетного подушевого норматива бюджетного финансирования общего образования (межбюджетный уровень)

2.1. Региональный расчетный подушевой норматив и адаптационная надбавка к нему, а также порядок расчета поправочного коэффициента для обеспечения финансирования муниципальных образовательных учреждений устанавливается нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

2.2. За величину регионального расчетного подушевого норматива

¹ По завершении переходного (адаптационного) периода и формирования сети учреждений различных типов и видов в соответствии с реальными потребностями региона, субъект Российской Федерации может разработать расчетные региональные нормативы с учетом статуса (типа, вида, категории) образовательных учреждений и реализуемых образовательных программ. При изменении статуса образовательного учреждения на статус, требующий более высокого объема финансирования, увеличение финансирования осуществляется только с согласия субъекта Российской Федерации.

При создании образовательным учреждением условий для обучения детей с отклонениями в развитии при наличии медицинского заключения, подтверждающего такие отклонения (например, для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата), финансирование обучения таких детей осуществляется по нормативу, установленному для учреждений соответствующего типа и вида.

первоначально целесообразно принять среднюю величину расходов (по направлениям, включаемым в норматив) трех процентов от числа образовательных учреждений соответственно в городской и сельской местности (но не менее двух учреждений), имеющих государственную аккредитацию и минимальные затраты на обеспечение государственных гарантий на получение общего образования в расчете на одного обучающегося.²

В последующие годы определенный таким способом норматив может пересматриваться только в сторону увеличения с учетом фактических возможностей бюджета.

2.3. В целях предоставления каждому муниципальному образованию субвенции бюджета субъекта Российской Федерации в объемах, не ниже фактически сложившихся за предыдущий финансовый год, к объему финансирования, определенного на основе подушевого принципа для каждого муниципалитета, в рамках бюджета отрасли однократно на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет) устанавливается адаптационная надбавка, позволяющая учесть фактически сложившиеся расходы.

При этом снижение адаптационной надбавки, в течение переходного (адаптационного) периода (не более 3-х лет), как правило, не допускается.

2.5. Объем субвенции, передаваемой местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, рассчитывается по следующей формуле:

$$\Phi_{\text{гс}} = N_{\text{с}} \times Y_{\text{с}} + N_{\text{г}} \times Y_{\text{г}} + A_{\text{м}}^3$$

где:

² Подобный способ расчета, но уже с учетом статуса образовательных учреждений и реализуемых ими образовательных программ может быть использован по завершении адаптационного периода.

³ По завершении адаптационного периода и введения нормативов с учетом различных типов и

$$\text{видов } \Phi_{\text{гс}} = \sum_{i=1}^n N_i Y_i$$

$\Phi_{гс}$ - объем субвенции, передаваемой местному бюджету из бюджета субъекта РФ на реализацию государственного стандарта;

N_c – региональный расчетный подушевой норматив для сельской местности;

N_r – региональный расчетный подушевой норматив для городской местности;

$У_c$ – количество сельских учащихся в данном муниципальном образовании;

$У_r$ – количество городских учащихся в данном муниципальном образовании;

A_m – адаптационная надбавка данному муниципальному образованию, устанавливаемая на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет), определяемая по формуле:

$$A_m = \Phi_m - \Phi_{нм},$$

где Φ_m – фактические расходы на обеспечение государственных гарантий общедоступного бесплатного общего образования в данном муниципальном образовании в предыдущем финансовом году (году, предшествующему введению НПФ),

$\Phi_{нм}$ – объем ассигнований по нормативу.

3. Второй уровень: определение механизма использования регионального расчетного подушевого норматива при бюджетном финансировании муниципальных образовательных учреждений (внутрибюджетный уровень)

3.1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают порядок расчета поправочного коэффициента для образовательного учреждения (значение поправочного коэффициента составляет 1,0 и более) по следующей формуле:

$$K = \Phi_{ш} / \Phi_{нш}$$

где $\Phi_{ш}$ – фактические расходы на обеспечение государственных

гарантий общедоступного бесплатного общего образования в данном образовательном учреждении в предыдущем финансовом году (году, предшествующему введению НПФ),

$\Phi_{нш}$ – объем ассигнований по нормативу.

Органы местного самоуправления могут устанавливать нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 6.1 статьи 29 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

При этом органы местного самоуправления не могут уменьшать объем средств муниципального бюджета, направляемых на финансирование муниципальных образовательных учреждений (за исключением случаев снижения объема оказываемых учреждением образовательных услуг), включая меры социальной поддержки работников и обучающихся образовательных учреждений.

3.2. Для расчета объема финансирования муниципальных образовательных учреждений органы местного самоуправления на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет) рассчитывают поправочные коэффициенты по установленной субъектом Российской Федерации формуле, позволяющей довести объем финансирования бюджетной образовательной услуги до фактически сложившихся в предшествующий финансовый год расходов в каждом образовательном учреждении.

3.3. Объем средств, выделяемых образовательному учреждению рассчитывается по следующей формуле:

$$\Phi = \Phi(гс) + \Phi(б) + \Phi(к)$$

где:

Φ – общие расходы образовательного учреждения;

$\Phi(гс)$ – объем расходов на реализацию образовательной программы

в соответствии с государственным стандартом общего образования.

Определяется по следующей формуле:

$$\Phi(\text{гс}) = N \times \Pi \times У$$

где:

N – региональный расчетный подушевой норматив;

У – число обучающихся в образовательном учреждении;

Π – поправочный коэффициент, установленный для данного образовательного учреждения (значение поправочного коэффициента составляет 1,0 и более);

Φ (б) – объем расходов на образование, не учитываемых при расчете регионального расчетного подушевого норматива с учетом адаптационной надбавки, установленной для данного муниципального образования (транспортные услуги по подвозу учащихся к школе, меры социальной поддержки учащихся и работников, текущий ремонт и т.д.). Объем данных расходов определяется по каждому образовательному учреждению индивидуально, исходя из средних расчетных показателей, сложившихся за предыдущие годы, с учетом индексов-дефляторов;

Φ (к) – объем расходов, не учитываемых при расчете регионального расчетного подушевого норматива с учетом адаптационной надбавки, установленной для данного муниципального образования; подлежащих возмещению за счет средств местного бюджета (коммунальные расходы, капитальный ремонт, приобретение оборудования, мебели).

При этом снижение величины поправочного коэффициента, установленного образовательному учреждению, в течение переходного (адаптационного) периода, как правило, не допускается за исключением случаев снижения объема выполняемых общеобразовательным учреждением функций.

4. Третий уровень: реализация принципа нормативного подушевого финансирования на уровне

образовательного учреждения

4.1. Образовательное учреждение, самостоятельно определяет в общем объеме средств, рассчитанном на основании регионального подушевого норматива, количества обучающихся и поправочного коэффициента, и доведенном до образовательного учреждения, долю:

на материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями;

на заработную плату работников образовательного учреждения, в том числе надбавки и доплаты к должностным окладам.

4.2. Образовательное учреждение самостоятельно устанавливает штатное расписание и заработную плату работников; разрабатывает и утверждает компонент образовательного учреждения государственного образовательного стандарта общего образования, образовательную программу и учебный план.

4.3. Образовательное учреждение самостоятельно определяет:

соотношение базовой и стимулирующей части фонда оплаты труда;

соотношение фонда оплаты труда педагогического и учебно-вспомогательного персонала;

внутри базовой части фонда оплаты труда соотношение общей и специальной частей;

порядок распределения стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами.

Применение принципа нормативного подушевого финансирования на уровне образовательного учреждения заключается также в определении стоимости стандартной (базовой) бюджетной

образовательной услуги в образовательном учреждении (не ниже уровня фактически сложившейся стоимости в предыдущем финансовом году).

Расчет стоимости бюджетной образовательной услуги в образовательном учреждении приводится в Модельной методике формирования новой системы оплаты труда и стимулирования работников образовательных учреждений.

5. Заключительные положения

5.1. Введение нормативного подушевого финансирования в условиях фактически сложившегося неравенства условий организации образовательного процесса (различная наполняемость классов, наличие деления классов на группы и т.д.), не исключает неравенство фактических расходов в отдельных образовательных учреждениях и, как следствие, может повлечь за собой разную стоимость бюджетной образовательной услуги.

5.2. При расчете регионального подушевого норматива необходимо учитывать прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен).

5.3. В исключительных случаях объем финансирования конкретных образовательных учреждений в переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет), может быть пересмотрен путем корректировки поправочного коэффициента для отдельных учреждений.

При этом выравнивание целесообразно осуществлять не за счет его понижения, а за счет дополнительного финансирования учреждений с низкой стоимостью бюджетной образовательной услуги при условии отсутствия реальных резервов повышения ее стоимости (увеличения наполняемости классов, сокращения дополнительной нагрузки, численности обслуживающего персонала и т.д.).

В исключительных случаях неоправданно завышенного определения поправочного коэффициента, он может быть снижен решением уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Предусмотренный данной модельной методикой механизм нормативного подушевого финансирования создает условия для повышения заработной платы руководителей и работников образовательных учреждений, оптимизации учебной нагрузки, тем самым, стимулируя их заинтересованность в проведении мероприятий по предоставлению равных условий осуществления образовательного процесса и положительно сказываясь на социальной ситуации.

Приложение

Некоторые возможные направления выравнивания условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях

1. Оптимизация сети образовательных учреждений:

реорганизация начальных малокомплектных школ путем слияния (присоединения) к основным и средним школам с учетом транспортной доступности;

организация подвоза учащихся из близлежащих населенных пунктов в основные (средние) школы;

изменение вида образовательных учреждений с учетом возможности реализации общеобразовательных программ определенной ступени (средние школы – в основные, основные школы – в начальные);

сокращение сети малокомплектных школ (численностью до 10 человек) с учетом транспортной доступности;

осуществление приема детей в 1-ые классы малокомплектных сельских школ 1 раз в 2 года.

2. Работа с кадровыми ресурсами:

оптимизация штатных расписаний образовательных учреждений с учетом количества учащихся и применяемых образовательных программ и технологий;

обучение и подготовка кадров к использованию в образовательном процессе новых методик и технологий;

использование возможности интеграции предметов в учебных планах образовательных учреждений.

3. Внутриотраслевые преобразования:

обеспечение оптимальной наполняемости классов-комплектов с

учетом численности учащихся;

обеспечение оптимального количества классов в параллели, особенно на третьей ступени обучения (не менее 3-х классов);

корректировка учебной нагрузки учителей и учащихся за счет эффективного использования часов регионального и школьного компонентов базисного учебного плана;

определение оптимального соотношения фонда оплаты труда учителей к фонду оплаты труда других категорий работников, сокращение доли расходов на административно-управленческий, учебно-вспомогательный и младший обслуживающий персонал.

