
Механизмы финансирования школьного образования в Российской Федерации: опыт и проблемы

Аналитическая записка

Сентябрь 2004 г.



Настоящая аналитическая записка подготовлена М.Годфри (консультант в области экономики образования), М.Каннинг и И.Фруминым (Всемирный Банк, сектор социального развития) при участии Н.Типенко (Институт экономики города, Россия).
Рецензенты: Д.Ветзель, С.Титов (Всемирный банк, экономический сектор), П.Мук (консультант), И.Рождественская (консультант, Россия).

Оглавление

| | |
|--|----|
| Executive Summary | 4 |
| Введение | 7 |
| Предыстория | 7 |
| Ключевой вопрос: привлечение и эффективность использования ресурсов | 8 |
| Преимущества схемы подушевого финансирования | 9 |
| Накопленный опыт внедрения подушевого финансирования в России | 11 |
| Влияние Бюджетного кодекса и казначейской системы на финансирование образования | 13 |
| Роль минимальных стандартов и бюджетных нормативов в механизмах финансирования образования | 16 |
| Уроки международного опыта | 19 |
| Нерешенные проблемы | 23 |
| I. Внедрение системы подушевого финансирования | 23 |
| II. Казначейская система и Бюджетный кодекс | 25 |
| Перспективные варианты политики | 26 |
| I. Разработать план реализации, чтобы обеспечить гладкое внедрение системы подушевого финансирования в Российской Федерации | 26 |
| II. Привести политику внедрения подушевого финансирования и развития школьной автономии в соответствие с федеральной и региональными казначейскими системами | 29 |
| Ссылки | 31 |
| Приложение 1: Последствия внедрения системы подушевого финансирования | 33 |
| Приложение 2: Казначейская система, Бюджетный кодекс и система подушевого финансирования: региональный опыт | 35 |

EXECUTIVE SUMMARY

This brief policy note reviews experience so far with the implementation of a new financing scheme for general education (based on the principle of 'money follows the student') in the Russian Federation. The policy note, which also briefly discusses the lessons of international experience in the field, may be relevant to other countries that are in the process of moving to a system of per capita financing of education services.

Of the four major issues facing the education sector in Russia – resource mobilization and efficiency, quality and output measurement, market linkages and equity and access – the first is central: other reforms will be difficult to implement without an improvement in mobilization and allocation of resources. The traditional budget allocation process is at the root of these problems: non-transparent, unpredictable, cumbersome and short-term, it results in an inflexible and inefficient use of scarce resources. The July 2003 law on subventions, which defines minimum educational standards that the state is expected to meet free of charge, and the division of responsibility between the different levels of the state in providing the finance to meet these minimum standards, is an important step towards improving the situation. It is backed up by the development of an alternative, transparent budget allocation mechanism based on the *per capita* principle of 'money follows the student'. An essential element of this mechanism is the decentralization of budget management to the school director, who should be able to receive a block grant, open and operate a bank account for the school, and flexibly manage a school budget (including funds obtained from non-state sources) without rigid budget headings. In all this, the school director would be accountable to a Board of Trustees at school level, and there would be similar Boards at municipal and republican levels.

The pioneers in the introduction of the new scheme are the Samara and Yaroslavl Regions and the Chuvash Republic. Their experience so far suggests that it takes some time for the efficiency benefits of the system to be felt. Only in Samara *Oblast* has experience with the scheme been long enough for some evidence of positive impact to emerge. In particular, the number of schools and classes has fallen in line with the number of pupils, and pupil/ teacher and pupil/ non-teacher ratios have increased significantly. At school level, there are also examples of an increase in development expenditure and of increased ability to obtain non-budget funding. However, there is no evidence of a dramatic impact on salaries, which have fallen in real terms since 1997. Even before the impact of the new scheme can be properly measured, it has run into trouble from another source. The introduction of Treasury control of regional budget seems to threaten the possibility of schools achieving financial autonomy (because of the excessive number of line items and the apparent need to get Treasury approval of budgets in advance and permission to reallocate funds). International experience shows that there is no necessary conflict between centralized treasury control of expenditure and school autonomy (including their own bank accounts).

The policy implications of experience in implementing the *per capita* financing schemes so far are as follows:

1. Experience underlines the importance of the new law guaranteeing sufficient state expenditure, through subventions from the federal to local budgets if necessary, in support of minimum standards. The *per capita* financing system cannot achieve efficiency and quality improvements if the total

amount made available for education is inadequate. This is one of the lessons of what has happened to teachers' real wages in Samara. The new law on subventions needs to be implemented and carefully monitored. After more than a decade of financial crisis, the funds needed for renovation of schools, as well as for other quality-boosting purposes, are substantial. The number of school-age children is falling and prospects for GDP growth are good but, even so, it will be important to achieve the State Council's target of increasing public expenditure on education as a proportion of GDP from 3 per cent in 2000 to 4.5 per cent by 2006.

2. 'Quasi-markets' in state-provided education can be dangerous without an adequate regulatory framework. A national curriculum and testing system, combined with national publication of test and examination results and regular inspection of schools and publication of inspectors' reports, is needed to stimulate autonomous schools to improve their efficiency and the quality of the education that they provide. Exit, entry and school size also cannot be left entirely to the market: the location of the decisions about these things and the criteria to be used have to be clear. With autonomous schools, financial audit becomes even more important and systems for this have to be developed. Some regulations need to be abolished, however – for instance, limitations on class size – to allow the flexibility that the system needs. And the precise extent of local flexibility on teachers' pay and conditions needs to be defined.
3. The institutions needed to make the *per capita* financing system operational, particularly the school-level Boards of Trustees and the mechanisms to strengthen the role of parents and to ensure school accountability, have to be created and/ or strengthened. The stakeholders to whom decision-making is decentralized under the PCF system also need to be trained. All three regions report a lack of budget-planning skills among school directors and accountants. Members of Boards of Trustees and local authority staff need similar training, and parents need to be aware of how the new system works. Particularly in the case of vocational schools, links with the local business community need to be built up.
4. There are local variations in the formulae being used for allocation of funds. As long as they are consistent with the 'money follows the student' logic of the new system (and with the equity objective) it may not matter much. In England, for instance, different local authorities use different formulae. But some federal overview may be needed here.
5. The experience of the pilot regions to date demonstrates that, although education resources are decentralized to the municipalities, adjustment coefficients are not working well. Consequently, school budgets continue to be based on a formula which, if used strictly, does not cover basic educational services in some schools. Therefore, *per capita* financing systems are still implemented only on the municipal level.

As far as the problems arising from the Treasury system and the Budget Code are concerned, in general, the extent to which Treasury systems have been compatible with school autonomy in the regions that are implementing *per capita* financing depends mainly on the flexibility with which treasuries have approached their role. In the Chuvash Republic and (after some initial difficulties) Yaroslavl, treasuries seem to have accepted that they have a technical and not a policy-making role and the system is working reasonably well, but in Samara there are many issues still to be resolved.

There are **three possibilities** to be considered for policy in this area. **One** is that of a series of local compromises – 'deals' at the regional level between the Education Department and the Finance Department/ Treasury, along the lines of those already struck in the Chuvash Republic and Yaroslavl. This is useful in the short run, but does not provide a long-run solution for the Federation as a whole. It would be an extremely wasteful path to follow, diverting the efforts of busy education professionals from

increasing efficiency and quality towards lengthy and often frustrating negotiations with their counterparts.

A **second possibility** is to move towards a change in the status of schools (and other public social-service institutions). Such institutions would become a new type of legal entity – eligible to receive budget financing allocated on the basis of capitation or a fee for services, to provide additional services for private fees and to enjoy some operational autonomy. This might be similar to the English school-based management model (within a careful regulatory framework) described in the report.

The **third possibility** is to develop national guidelines for regional Treasury control practices. A streamlining of budget classifications, planned in Russia for 2005, will be helpful to this process. Whatever progress is made with other reforms, the development of such national guidelines should be an urgent priority. Without them, it will be much more difficult for the new *per capita* financing schemes to get off the ground.

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящая аналитическая записка включает обзор уже накопленного опыта использования новых механизмов финансирования школьного образования (основанной на принципе "деньги следуют за учащимся") в Российской Федерации и ряд рекомендаций по дальнейшей разработке стратегии, направленной на обеспечение эффективного и справедливого распределения бюджетных средств на школьное образование.

ПРЕДЫСТОРИЯ

2. В самом последнем обзоре положения в секторе образования в России (Canning et al. 1999), подготовленном Всемирным банком, были выделены четыре основных вопроса: (i) привлечение и эффективность использования ресурсов, (ii) оценка качества и результатов образования, (iii) рыночные связи, и (iv) равенство доступа. В 2004 г. все четыре вопроса не утратили своей актуальности. Неутешительные результаты тестов, проведенных ОЭСР в 2001 г. в рамках Международной программы оценки образовательных достижений учащихся PISA (оценка способности учащихся 15-летнего возраста использовать полученные в школе знания и умения для решения задач в реальной жизненной практике), выдвинули на повестку дня новые вопросы о качестве образования и чрезмерном использовании методов запоминания (ОЭСР, 2001 г.). Кризис учреждений начального профессионального образования по-прежнему отчасти связан с отсутствием связей с рынками труда в условиях быстрых темпов проведения преобразований в экономике. Возросли проблемы, связанные с обеспечением равенства доступа к образованию, о чем свидетельствуют усиление различий между регионами, непропорциональный отток из школ детей из более бедных семей, увеличение разрыва в равенстве доступа и качестве образования между более процветающими городскими центрами и более бедными городскими и отдаленными сельскими районами, а также быстрый рост числа учащихся среднего и старшего возраста, поступивших в частные школы, специальные общеобразовательные школы и лицеи для особо одаренных детей.

3. Эти проблемы вызваны многими причинами, но очевидно одно, реализация реформ в образовании будет затруднена, если не добиться улучшения системы привлечения и распределения ресурсов, т.е. если не решить первую из проблем, выявленных в результате проведения обзора положения в секторе образования в 1999 г. Что касается

финансирования образования, то авторы обзора 1999 года обращали внимание на сокращение федерального финансирования региональных систем обязательного образования, неэффективное использование средств школами. Об этом свидетельствуют сокращение соотношения между учащимися и учителями, крайне затратный характер финансирования ряда сельских школ при низком качестве образования, и резкий рост в школах доли персонала, не связанного с преподаванием, отсутствие подотчетности администрации школ за использование средств, привлеченных из частных источников. В обзоре, в частности, на основе международного опыта, рекомендовалось ввести систему подушевого финансирования, основанную на принципе "деньги следуют за учащимся" в качестве инструмента, призванного обеспечить оптимальное использование образовательных бюджетов за счет создания условий, при которых потребности учащегося будут играть решающую роль в перераспределении средств.

КЛЮЧЕВОЙ ВОПРОС: ПРИВЛЕЧЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСОВ

4. Проблемы недостаточного финансирования российского общего образования являются следствием значительного сокращения объема реального ВВП в течение последнего десятилетия, что усугубляется сокращением доли ВВП, направляемой на государственное финансирование образования – до 3 % в 2000 г. (Для сравнения: с более чем 5 % в Польше и Венгрии и более чем 6 % в странах Балтии). Эти проблемы также связаны с традиционным порядком определения потребности в бюджетных средствах, когда школа составляет свою бюджетную смету, используя натуральные и стоимостные нормы, такие как количество классов, число учебных часов, площадь в квадратных метрах, расходы прошлого года, вне зависимости от результатов. Составленная школой расчетная потребность в бюджетных средствах рассматривается муниципальным уровнем и корректируется в соответствии с возможностями бюджета, при этом объем фактических бюджетных ассигнований на образование, как правило, бывает намного ниже, чем расчетная потребность, определенная школой. Утвержденный бюджет конкретной школы содержит детальную постатейную роспись, в соответствии с которой школы ежемесячно получают ассигнования на каждую статью расходов. Никаких требований к проведению мониторинга, оценки и обеспечению обратной связи не предусматривается.

5. Процедуры постатейного бюджетного финансирования ограничивают самостоятельность директоров школ в принятии решений о распределении средств. Кроме того, у школ нет никаких стимулов для экономии средств по конкретным статьям расходов, поскольку школа не получит никакой выгоды от такой экономии, при этом финансирование на следующий год может быть снижено именно на объем сэкономленных средств. Фактически, школы заинтересованы в том, чтобы максимально зависить свои

потребности. Для завышения числа учителей, например, практикуется формирование классов с низкой наполняемостью. Другими словами, такие процедуры формирования и распределения бюджетных средств, которые связаны с согласованием и ограничением "свободы действий", являются непрозрачными, непредсказуемыми, громоздкими и не обеспечивающими решение долгосрочных стратегических задач. Они приводят к негибкому и неэффективному использованию имеющихся незначительных ресурсов.

6. Ответной реакцией правительства на сложившуюся ситуацию стала работа над определением (i) минимальных стандартов с точки зрения количества предметов и часов преподавания и (ii) распределение ответственности между разными уровнями федеральной и региональной власти за использование выделенных средств, необходимых для обеспечения соблюдения этих минимальных стандартов.

7. Важный шаг был предпринят 7 июля 2003 г, когда Президент подписал Закон "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты РФ в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений". Это закон подтверждает право граждан РФ на широкий доступ к получению бесплатного начального, основного и среднего (полного) образования в общеобразовательных учебных заведениях. Наряду с внесенными изменениями в закон о местном самоуправлении данный закон гарантирует соблюдение этого права за счет выделения из средств региональных бюджетов субвенций местным администрациям на обеспечение стандарта общего образования. Из этих субвенций должны финансироваться расходы на оплату труда занятых в школах, приобретение учебников, учебных/методических пособий и оборудования, расходных материалов. Содержание школьных зданий и коммунальные услуги должны быть обеспечены за счет средств местного бюджета.

ПРЕИМУЩЕСТВА СХЕМЫ ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

8. В то же время в рамках других правительственных инициатив, продолжается работа над подготовкой и внедрением альтернативного и прозрачного механизма распределения бюджетных средств, основанного на подушечном принципе "деньги следуют за учащимся". Выбор этого альтернативного механизма направлен на получение следующих результатов:

- Повышение прозрачности, объективности и предсказуемости процесса распределения бюджета и сокращение времени, которое уходит на переговоры;
- Отказ от затратного принципа;
- На муниципальном уровне его внедрение позволило бы улучшить систему распределения финансовых средств с учетом "нежизнеспособных" школ в рамках

программы реструктуризации сети школ в связи с сокращением численности населения школьного возраста;

- На уровне школы это способствовало бы повышению эффективности использования ресурсов (в целях повышения качества) и улучшению системы отчетности перед родителями и Попечительским советом.

9. В самой простой форме по данной схеме распределение конкретной суммы бюджетных средств между школами зависит только от количества учащихся, числящихся в учебном заведении: каждая школа получает одинаковую сумму на каждого учащегося. На практике формула, как правило, корректируется с учетом нескольких факторов, связанных с месторасположением и типом школы. В России отсутствует единый подход к тому, какие коэффициенты применять и сколько их должно быть для учета различных факторов. Тем не менее, чаще всего в регионах применяют коэффициенты, учитывающие следующие факторы:

- Различия в месторасположении (городские и сельские районы);
- Различия в размере школы;
- Различия в типе образования (профессиональное, общее и т.п.);
- Проведение специальных программ обучения для умственно отсталых детей;
- Предоставление домашнего обучения детям с ограниченными возможностями здоровья;
- Проведение программ углубленного изучения по отдельным предметам;
- Проведение программ "семейного образования".

10. Хотя в случае применения коэффициентов, сумма, которую получит конкретная школа, будет зависеть и от ряда других факторов, помимо количества учащихся, школы получают денежные средства, размеры которых определены на основе принципов объективности и прозрачности.

11. Важной чертой российского варианта альтернативной системы распределения средств должна стать децентрализация управления бюджетом и передача его в ведение директора школы, который может получить бюджетные средства, открыть банковский счет школы и использовать его, проявляя гибкость в управлении школьным бюджетом (включая средства, полученные из негосударственных источников). Директор школы будет подотчетен Попечительскому совету школы, и аналогичные советы будут созданы на муниципальном и республиканском уровнях. Предполагается, что это даст положительный эффект: согласно результатам проведенного ОЭСР исследования образовательных достижений учащихся (PISA), посредственные образовательные достижения учащихся напрямую связаны со степенью автономии школы с точки зрения распределения бюджета (OECD 2001: Таблица 7.11).

НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В РОССИИ

12. Пионерами внедрения новой системы подушевого финансирования в Российской Федерации стали Самарская и Ярославская области и Республика Чувашия. Переход на подушевое финансирование дошкольных, общеобразовательных и начальных профессионально-технических учебных заведений начался в Самаре в январе 1998 г. В соответствии с этой системой, каждая школа получает из регионального (бюджета образовательного округа) определенную сумму рассчитанных по нормативам (formula-based block grant) без постатейного распределения расходов. Эти средства идут на оплату труда, хозяйственные расходы и мелкий ремонт, а также (для учебных заведений начального профессионального образования) на социальную помощь учащимся. Однако покупка оборудования, оплата коммунальных услуг и ремонт зданий финансируются из муниципальных бюджетов, не входящих в систему подушевого финансирования. У школ есть свои бухгалтерии и банковские счета. Главными критериями выделения школе бюджетных средств является количество учащихся, месторасположение школы и количество укомплектованных классов (25 учащихся в городе и 15 учащихся в сельской местности) в школе.

13. Особенностью Самарской области являются созданные образовательные округа, подчиненные региональному Департаменту образования. Через эти округа осуществляется финансирование заработной платы и учебных расходов в школах округа, а также стратегический контроль. Через округ осуществляется руководство региональной программой школьного автобуса. Оставаясь в ведении муниципалитета, школьные здания содержатся за счет средств муниципальных бюджетов. Региональное Управление образования старается урегулировать любые негативные последствия новой системы финансирования (например, финансирует перевод лишних преподавателей в школы в других районах). Созданные в области образовательные округа являются уникальной конструкцией, так как для их создание во многом противоречит существующим нормам законодательства по разграничению бюджетных полномочий. В то же время, в законе № 123 об образовательных субвенциях, вводящего финансовую ответственность региональных бюджетов при финансировании образовательного процесса, практически нашла отражение самарская практика финансирования части расходов общего образования из средств регионального бюджета.

14. Директорам школ области предоставлена высокая степень независимости: они составляют бюджеты, которые затем утверждают соответствующие органы управления. Они могут перераспределять расходы между статьями и использовать внебюджетные средства на любые цели, в том числе и на выплату премий преподавателям. Уже 30 % общеобразовательных школ имеют собственные Попечительские советы, а 50 % школ работают с советами районного уровня: Совет отвечает (вместе с директором школы) за управление школьной деятельностью, в том числе за планирование и осуществление контроля над расходами. Одним из препятствий на пути эффективного внедрения подушевого финансирования в Самарской области является отсутствие у местных чиновников, директоров школ, бухгалтеров и членов Попечительских советов необходимых навыков бюджетного планирования.

15. С 2001г. общеобразовательные школы Республики Чувашия финансируются в рамках системы подушевого финансирования. В 2002 г. насчитывалось 643 школы, в том числе 49 начальных школ, 170 основных школ (включая школы для учащихся, нуждающихся в специальном обучении) и 424 средних школы (включая 4 лицея и гимназию). Особенностью модели нормативного финансирования Республики Чувашии является то, что в норматив включены два типа школьных расходов – обучение и содержание школы. Размеры ассигнований на обучение зависят от общего количества учащихся, количества учащихся, находящихся на специальном и коррекционном обучении; количества детей с ограниченными возможностями здоровья, находящихся на домашнем обучении; наличия программ углубленного изучения отдельных предметов или программ "семейного обучения"; и размера, типа и месторасположения школы. Размеры ассигнований на содержание школы зависят только от количества учащихся и размера школы.

16. С 2001 по 2003 гг. средства на финансирование школ направлялись через бюджеты местных органов управления, но, начиная с 2004 г., по такой схеме будут финансироваться только расходы на коммунальные услуги: расходы на обучение, как, например, заработная плата учителей и покупка учебников, техническая помощь и материалы, будут оплачиваться из регионального бюджета (образовательные субвенции). Муниципальные и районные органы управления официально отвечают за принятие решений о закрытии неперспективных школ, но на практике стратегические решения принимает Департамент образования, который также руководит программой школьного автобуса. Директора школ вправе свободно распоряжаться внебюджетными средствами и гибко использовать бюджетные средства. На сегодняшний день, в отличие от Самары, лишь меньшая часть школ является юридическими лицами.

17. В Ярославле система подушевого финансирования используется в общеобразовательных школах с 2003 года, когда было принято постановление администрации Ярославской области «О переходе на нормативное бюджетное финансирование общеобразовательных учреждений области». Хотя подготовительная работа и апробация нормативного подхода проводилась несколько лет. Средства для финансирования расходов на оплату труда и текущие хозяйственные затраты перечисляются муниципалитетам из регионального бюджета. Эта система не распространяется на финансирование материально-технического обеспечения и коммунальных услуг, которое осуществляется из средств муниципальных бюджетов.

18. При расчете норматива финансирования на одного учащегося используется следующие пять поправочных коэффициентов:

- сельские школы с низкой наполняемостью;
- преподавание программ углубленного изучения предметов (в *лицеях, гимназиях*);
- проведение программ дошкольного обучения;
- вечерние классы для взрослых; и
- преподавание коррекционных программ для учащихся с ограниченными возможностями здоровья.

19. Все школы в области являются юридическими лицами, получающими региональные средства в форме целевых субвенций, за использование которых отвечают директора школ. В более крупных школах есть свои бухгалтерии. Серьезной проблемой является нехватка у персонала школ навыков бюджетного планирования и бухгалтерского учета, но в течение трех месяцев группа специалистов ездила по районам и проводила подготовку директоров школ и главных бухгалтеров.

20. На сегодняшний день результаты применения системы подушевого финансирования (см. обзор в Приложении А) оцениваются неоднозначно. Лишь Самарская область имеет достаточно длительный опыт использования этой схемы, чтобы представить данные, позволяющие судить о появлении положительных результатов. В частности, количество школ и классов сократилось в соответствии с сокращением количества учащихся, а соотношение между учащимися и преподавателями и учащимися и техническим персоналом значительно увеличилось. В школах также имеются примеры увеличения расходов на развитие и расширение возможностей для получения внебюджетного финансирования. Тем не менее, отсутствуют данные о существенных изменениях заработной платы, которая снижалась в реальном выражении с 1997 г.

ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА И КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ

21. Большинство стран ОЭСР используют для управления государственными средствами казначейскую систему¹, которая находится в ведении Министерства финансов. Эти системы, как правило, централизованные, осуществляют платежи и предоставляют центральному правительству услуги по проведению комплексного бухгалтерского учета, подготовке финансовой отчетности и финансовому менеджменту. В развитых странах все эти услуги для министерства финансов и соответствующих ведомств оказывают сетевые компьютерные системы, которые могут включать модули по составлению бюджета, контролю и регулированию долговых отношений, управлению внебюджетными средствами, функциям местных органов самоуправления и т.п. Более того, практически все бывшие республики Советского Союза ввели казначейские системы, а большинство из них добились определенного прогресса во внедрении казначейских платежных систем и базовых единых казначейских счетов.

22. Целью перехода к практике казначейского исполнения бюджета в России является установление оперативного контроля над целевым использованием бюджетных средств и ходом исполнения бюджета, повышение точности бюджетных проектировок, увеличение

¹ См. Potter and Diamond (2000) для дальнейшего обсуждения вопросов, связанных с созданием казначейских систем в странах с переходной экономикой.

возможностей управлять ликвидностью бюджета и реже прибегать к краткосрочным заимствованиям. Казначейское исполнение бюджета в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ (статьи 215, 216) должно осуществляться на основе принципа единства кассы. Принцип единства кассы предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, т.е. сосредоточение всех средств бюджета «в одних руках».

23. В России бюджетный кодекс и казначейская система, которые стали использоваться для контроля над федеральными расходами на образование в 1998 г., основаны на следующих принципах:

- Наличие единого бюджетного счета;
- Исполнение бюджета путем перечисления денежных средств с единого бюджетного счета поставщикам товаров и услуг, осуществление казначейством контроля за исполнением бюджетных лимитов и учета договоров;
- Закрытие текущих счетов бюджетополучателей и переход к финансированию по лицевым счетам (возможен поэтапный переход к такой системе);

24. На региональном уровне действует несколько моделей деятельности казначейств. Согласно первой модели (которая уже применяется в Ростовской области и Таймырском автономном округе), федеральное казначейство осуществляет частично или полностью все функции региональных органов управления. Согласно второй модели, государственные органы управления в некоторых регионах (в том числе в Республике Чувашия) ввели собственную казначейскую систему, включающую региональный и муниципальные бюджеты. Третий вариант предусматривает создание независимых региональных и муниципальных казначейств.

25. С 2001 г. в России широко обсуждается вопрос о том, что введение казначейского контроля за исполнением региональных бюджетов может поставить под угрозу финансовую автономию школ. В соответствии с положениями статьи 43 Закона РФ «Об образовании», образовательное учреждение самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность, имеет самостоятельный баланс и расчетный счет в банковских или иных кредитных учреждениях. В соответствии же со статьей 161 Бюджетного кодекса (пункт 6) бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании лишь средств, полученных за счет внебюджетных источников.

26. Положения Закона «Об образовании» в вопросах финансирования бюджетных учреждений имеют подчиненное значение к финансовому и бюджетному законодательству, в частности к Бюджетному кодексу. Право образовательных учреждений иметь расчетный счет в банковских учреждениях, записанное в законе, противоречит общим принципам казначейского исполнения бюджета. Самостоятельность бюджетных учреждений в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников, ограничивается необходимостью отражать все эти средства на едином бюджетном счете, при казначейском исполнении бюджета. В соответствии со статьями

155 и 156 Бюджетного кодекса счета бюджетов должны обслуживаться в Банке России, что является дополнительным ограничением степеней свободы бюджетов и бюджетных учреждений.

27. Практика финансирования бюджетных учреждений и права бюджетных учреждений на сегодняшний момент, в условиях кардинальных изменений налогового и бюджетного законодательства, существенно различается по регионам и муниципалитетам. Так в некоторых городах муниципальные учреждения образования имеют право открывать расчетные счета в коммерческих банках для аккумуляции на них и самостоятельного расходования доходов от оказания платных услуг. Одновременно, доходы от арендной платы от сдачи помещений, занимаемых бюджетными учреждениями, поступают в «общую копилку» на казначейский счет. В других случаях доходы бюджетных учреждений от платных услуг отражаются на едином казначейском счете, что существенно ограничивает самостоятельность образовательных учреждений.

28. При казначейском исполнении бюджета наиболее острым для бюджетных учреждений является вопрос оперативности при перемещении бюджетных ассигнований между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов. Для главных распорядителей бюджетных средств (например, региональных и муниципальных комитетов по образованию), важна возможность оперативно перемещать финансовые ресурсы между получателями бюджетных средств или статьями расходов. В Бюджетном кодексе эти вопросы регламентируются статьями 233 и 234. Как и в случае распоряжения доходами от платных услуг, ситуация здесь складывается по-разному в различных регионах и муниципалитетах.

29. Можно утверждать, что казначейская система исполнения бюджета, применяемая в соответствии с буквой Бюджетного кодекса, является препятствием достижения финансово-экономической самостоятельности бюджетного учреждения. В то же время существует реальная возможность минимизировать это негативное влияние за счет различных вариантов функционирования региональной (муниципальной) казначейской системы. Об этом свидетельствуют примеры различий в реализации регионами принципов казначейского исполнения бюджета.

30. В рассматриваемом в Думе проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», содержится требование кассового обслуживания исполнения бюджетов всей бюджетной системы Российской Федерации Федеральным казначейством, что означает перевод всех счетов в федеральное казначейство. Данное требование, по сути, ограничивает и без того незначительный уровень фискальной автономии регионов и муниципалитетов, что негативно скажется и на самих бюджетных учреждениях, так как права бюджетных учреждений при переходе на кассовое обслуживание в федеральное казначейство также могут быть ущемлены еще больше. Централизация бюджетного процесса в виде исполнения бюджетов всех уровней через органы федерального казначейства лишает региональные и муниципальные Администрации права самостоятельно выбирать модель финансирования бюджетных учреждений и обеспечения их финансово-хозяйственной самостоятельности. Регионы и муниципалитеты при

обслуживании в территориальных органах федерального казначейства будут вынуждены следовать одновременно всем положениям весьма несовершенного бюджетного законодательства, вступающего в определенные противоречия с законодательством других видов, в частности закона «Об образовании».

31. Таким образом, введение казначейства приводит к возникновению как минимум трех проблем для финансово-хозяйственной самостоятельности школы.

- Первая заключается в том, что включение в бюджет школы большого количества статей или подстатей расходов, предусмотренное Бюджетным кодексом, негативно сказывается на применении гибкого подхода при исполнении бюджета школы.
- Вторая касается характера «одобрения» школьных бюджетов органами казначейства, которое априорно проверяет распределение средств между категориями в соответствии с установленными нормами.
- Третья заключается в необходимости получения разрешения казначейства на перераспределение средств между статьями бюджетной классификации и кварталами.

РОЛЬ МИНИМАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ И БЮДЖЕТНЫХ НОРМАТИВОВ В МЕХАНИЗМАХ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

32. Введение подушевого бюджетного финансирования и финансово-хозяйственной самостоятельности образовательного учреждения являются механизмами реализации принципа «деньги следуют за учеником». Однако при этом без ответа остается вопрос о размере финансирования «на душу». Конечно, можно предложить «простой» путь и ориентироваться на совокупный образовательный бюджет прошлых лет, деля его на количество учеников (с учетом коэффициентов). Такой подход кажется привлекательным, но содержит в себе опасность недофинансирования государственных образовательных стандартов. Поэтому появляется идея подушевого норматива, который рассматривается как государственный минимальный стандарт в образовании в стоимостном выражении и, таким образом, становится важной составляющей схемы подушевого финансирования.

33. Работа по реализации двух первых направлений была одобрена отраслевым министерством и проводилась в рамках пилотных регионов при поддержке проектов Всемирного Банка. Реализация третьего направления выходила за узкоотраслевые рамки и была теснейшим образом связана с изменением общедоказательного законодательства в контексте стратегии развития социальных отраслей и бюджетной реформы в целом. Именно изменение общей политики государства в отношении бюджетных расходов и

концептуальный отказ от любых минимальных государственных социальных стандартов и законодательно закрепленных нормативов финансовых затрат на единицу услуг, не позволили реализовать в полной мере и распространить накопленный опыт по определению и применению подушевого бюджетного финансирования в образовании.

34. Норматив финансирования в образовании как законодательно закрепленная норма появился еще в 1992 году с принятием закона «Об образовании». Можно сказать, что к концу девяностых годов уже существовала достаточно хорошо отработанная система подзаконных актов, регламентирующих нормативное подушевое финансирование, а также деятельность бюджетных учреждений в рамках финансово-хозяйственной самостоятельности. Были детально регламентированы механизмы привлечения внебюджетных ресурсов. В результате, за 10 лет некоторая часть образовательных учреждений успешно реализовывала принципы «деньги следуют за учеником» перешла на финансово-хозяйственную самостоятельность. Это выразилось в том, что появились образовательные учреждения, качество образовательных услуг в которых привлекало дополнительных учащихся, что отражалось на бюджетных поступлениях, а также у них появились значительные стимулы к привлечению внебюджетных средств. Однако, в школьном образовании, это явление не стало массовым, число таких «успешных» учреждений долгое время не превышало 10 % от общего числа.

35. Закон «Об образовании» устанавливает, что финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе государственных и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения. При этом законом отмечается, что федеральные нормативы финансирования образовательных учреждений являются минимально допустимыми. То есть, формально, с 1992 года подушевой норматив, как основа финансирования образовательных учреждений, – действующая норма. Про нормативную основу формирования бюджетных затрат говорит и действующий Бюджетный Кодекс. БК говорит о нормативах финансовых затрат, как основе формирования бюджетов, и о нормативах минимальной бюджетной обеспеченности. В логике действующего БК и в соответствии с законом «Об образовании», отраслевой норматив подушевого бюджетного финансирования должен являться именно нормативом минимальных финансовых затрат в общем образовании.

36. Несмотря на действующую законодательную норму нормативного бюджетного финансирования, неоднократные попытки установить этот норматив, законодательно закрепить его на федеральном уровне, не увенчались успехом. Последняя попытка была предпринята летом 2003 года, при разработке закона «Об образовательных стандартах». Комитет по образованию Госдумы внес в закон статью, которая вводила стоимостную составляющую стандарта. Закон прошел первое слушание, но статья, касающаяся финансового норматива, была изъята. Не получив от федерального уровня ни закона о минимальных социальных стандартах, ни нормативов бюджетных расходов на отдельные бюджетные услуги многие регионы приняли свои законы о минимальной бюджетной обеспеченности или о минимальных социальных стандартах. Примером таких законов могут служить законы Республики Карелия, Пермской области, Красноярского края и др.

Нормативные расходы на образовательные учреждения, в этом случае, являются частью общих нормативов финансовых затрат на потребителей бюджетных услуг.

37. Отказ от нормативов бюджетного финансирования образования, разработка которых осуществлялась рядом министерств и ведомств, вызван несколькими причинами. Во-первых, указанные нормативы предполагалось рассчитывать в стоимостном выражении исходя из натуральных нормативов потребностей населения в услугах указанных отраслей, без учета стоимостных ограничений. Во-вторых, предлагаемые методики расчета нормативов являлись непрозрачными в силу того, что большинство используемых в этих методиках показателей были признаны субъективными. Кроме того, использование нормативов бюджетной обеспеченности создает иллюзию, что есть какие-то абстрактные, «объективные» бюджетные потребности, которые должны определять объем бюджетных расходов, не связанные с доходами бюджета.

38. Основным аргументом против нормативного подхода при формировании бюджетных потребностей явилось то, что если учесть все действующие законодательные нормы, действующие в социальных отраслях, и провести расчет бюджетных потребностей, опираясь на необходимость их реализации, то расходные потребности превысят бюджетные возможности в разы.

39. Многие из регионов РФ ежегодно законодательно устанавливают подушевые нормативы финансирования основных социально значимых услуг, в том числе и образования. Эти нормативы рассчитываются «обратным счетом» после того, как определены общий объем и структура расходов. Установленные законом, они являются основой для формирования бюджетов, в зависимости от численности учащихся и при учете удорожающих факторов.

40. Сегодня при разработке нового законодательства по расходным обязательствам и разграничению бюджетных полномочий, доминирующая точка зрения, что федеральный уровень не должен брать на себя дополнительные финансовые обязательства «финансовые мандаты». Федеральные нормативы рассматриваются именно с этой точки зрения, поэтому их введение имеет мало шансов на успех. Эту же линию продолжает и разрабатываемое законодательство, в частности, закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Законодательством уже возложена ответственность по установлению норматива расходов на обеспечение учебного процесса (за исключением коммунальных расходов) для расчета субвенций муниципалитетам, на субъекты федерации. Таким образом, разработка нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, норматива бюджетного подушевого финансирования, несмотря на сохранившуюся запись в БК, на федеральном уровне практически прекратилась.

41. В связи с вышесказанным, несколько меняются те основные функции, которые должны выполнять нормативы подушевого финансирования в образовании. Они не только должны запускать механизмы более эффективного способа использования бюджетных ресурсов, они должны обеспечить финансирование бюджетной образовательной услуги на уровне, не менее достаточного для выполнения образовательного стандарта при доведении средств до каждого образовательного учреждения на подушевой основе. В

условиях меняющегося законодательства, в частности исчезновения из правовой среды упоминания о государственных гарантиях финансовых затрат на ту или иную бюджетную услугу, основной становится функция норматива как стоимостной оценки минимально гарантированной нормы образования определенного объема и качества. Это должно означать, что подушевое бюджетное финансирование должно обеспечить гарантию того, что каждый учащийся вне зависимости от места проживания, возможностей бюджета того муниципалитета, где он проживает и прочих условий, получит образовательную услугу, не менее чем стандартного качества и объема². При этом должны быть учтены индивидуальные особенности учащегося, которые выражаются в особенностях программ, по которым обучается ребенок (общие программы, программы для детей с девиантным поведением и др.). Поэтому можно говорить о *нормативно-подушевом финансировании*.

УРОКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

42. Прежде чем приступать к обсуждению возникших проблем или возможных вариантов политики, направленной на совершенствование новой системы финансирования с точки зрения повышения эффективности распределения ресурсов, и примирить казначейский контроль над исполнением региональных бюджетов со школьной автономией, представляется целесообразным кратко рассмотреть международный опыт в этой области. В 1999 г. ЮНЕСКО опубликовала комплексный анализ опыта нормативного финансирования в школах (Ross and Levačić 1999), включавший рассмотрение четырех конкретных примеров (Австралия, Англия и Уэльс, США и Канада, Новая Зеландия). Эти примеры свидетельствуют о «полностью децентрализованном» подходе к управлению образованием, на основе которого может быть разработана модель системы подушевого финансирования для России. Доля бюджета школы, которая определяется по формулам, меняется в зависимости от страны (и внутри стран), но во всех случаях школа напрямую распоряжается этой частью своего бюджета. Тем не менее, это не означает, что в системе образования отсутствует регулирование. Например, в Таблице 1 представлены принципы системы регулирования с учетом роли нормативного финансирования, которое действует в Великобритании с 1988 г. Эта модель представляется наиболее полезной для России с точки зрения внедрения системы, обладающей многими аналогичными характеристиками.

Таблица 1: Составные элементы менеджмента на уровне школы в Великобритании после 1988 г.

² Заметим, что региональный опыт попыток введения подушевых нормативов неоднозначен. В ряде регионов существенно упало финансирование тех школ, которые по объективным причинам не могут обеспечить нормативной наполняемости классов. Распространенной становится и опасная практика «раскулачивания богатых» школ (лицеев и гимназий), где повышенное финансирование обеспечивало высокое качество и инновации в образовании. Норматив, таким образом, становится не ограничением финансирования «снизу», а основой уравниловки и ограничения финансирования «сверху».

| Участники процесса децентрализованного принятия решений | Сфера управления для принятия решений на уровне школы | Регулирование |
|---|--|---|
| <p>Администрация школы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Отвечает за управление школой; - Делегирует повседневные полномочия директору. <p>Родители:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Избирают членов совета; - Имеют возможность выбора школы. <p>Местные органы управления:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Определяют общий бюджет в пределах, установленных центральным правительством; - Отвечают за специальные программы, политику набора учащихся, обязательную программу, материально-техническое обеспечение, основные услуги и т.п. <p>Деловое сообщество:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Участвует в проведении профессиональной подготовки, зонах образовательной деятельности; - Кооптируются в совет школы. | <p>Бюджет:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Школы распоряжаются своим бюджетом для удовлетворения практически всех своих потребностей. <p>Материальные ресурсы (основные фонды):</p> <ul style="list-style-type: none"> - две категории школ, (1) школы, принадлежащие местным властям, несут ответственность перед "владельцами", (2) школы контролируют все средства. <p>Кадровая политика:</p> <ul style="list-style-type: none"> - определяется администрацией школы, официальным работодателем. <p>Учащиеся:</p> <ul style="list-style-type: none"> - школа принимает учеников согласно политики приема учащихся. <p>Учебная программа:</p> <ul style="list-style-type: none"> - школы имеют право решать, как и что преподавать в рамках национального стандарта. <p>Оценка результатов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - школы должны наметить итоговые | <p>Использование ресурсов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - финансовый аудит; - требования к квалификации, уровень оплаты и условия работы преподавателей устанавливаются на национальном уровне с возможностью для использования гибкого подхода на местном уровне; - национальное трудовое законодательство; - отсутствие ограничений по численности учащихся в классе; - отсутствие правил, устанавливающих минимальные размеры площадей; - законодательство об охране здоровья и безопасности. <p>Требования к процессу обучения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - национальная программа; - национальные тесты и другие показатели оценки работы; - проверка стандартов и качества образования; - минимум школьных часов. <p>Рыночные условия:</p> <ul style="list-style-type: none"> - вступление на рынок и уход с рынка – решения об открытии новых школ, закрытии школ, изменении максимального количества учащихся должны быть одобрены Департаментом образования, - публикация данных о результатах работы школ; - родители имеют возможность выбора школы; - политика приема учащихся носит более рекомендательный характер. |

| | | |
|--|--|--|
| | показатели по результатам национального теста и государственных экзаменов. | |
|--|--|--|

Источник Таблицы и текста: Levačić 1999: Таблица 8.1.

43. Как показывает Таблица 1, в Великобритании нормативно-подушевое финансирование создает школам финансовые стимулы для набора учащихся и предоставляет родителям возможность выбора школы (в зависимости от наличия места и соответствия ребенка критериям приема) и, таким образом, является важнейшим компонентом "квази-рынка" образовательных услуг. Разработка национальных стандартов и продуманной национальной системы тестирования в сочетании с публикацией результатов тестов и экзаменов и регулярными проверками школ и публикацией отчетов инспекторов были призваны стимулировать автономные школы повышать качество обучения, чтобы набрать больше учащихся и, следовательно, увеличить объем финансирования.

44. Передача школам полномочий по принятию бюджетных решений является основным нововведением, но вызывает меньше споров, чем другие аспекты системы (например, детали нормативов, публикация рейтингов по результатам экзаменов и путаница из-за сложных правил, касающихся использования других источников финансирования³). Несомненно, в Великобритании (и в других странах, охваченных исследованием Росса и Левачича) отсутствуют опасения, которые возникли в России в связи с возможностью вмешательства казначейства или министерства финансов в детали разработки школьных бюджетов. Главной проблемой составления бюджета является корректировка доли школы в общем бюджете с учетом разницы между запланированным и фактическим количеством учащихся. Долю бюджета, рассчитанную на основании предварительной сметы, объявляют в марте (за несколько недель до начала финансового года), новых учебников набирают в начале учебного года в сентябре, а национальная перепись учащихся проводится в январе. Доля бюджета не меняется в течение учебного года, но из года в год проводится ее корректировка с учетом разницы между предварительной сметой и реальными результатами. Школам разрешается переносить излишек или дефицит средств⁴ на следующий финансовый год, и они могут удерживать все полученные внебюджетные поступления (в основном за счет сдачи в аренду помещений или спонсорской помощи). Как и в России, школы должны проводить

³ См. ВВС (2003).

⁴ В пределах разумного. Школа, постоянно имеющая большой дефицит, становится кандидатом на закрытие, а образование излишков может свидетельствовать о неэффективном менеджменте.

конкурсные торги на закупку таких услуг, как строительство, ремонт, общественное питание и организация спортивных мероприятий и культурного досуга. Все школы имеют право открыть собственные банковские счета для получения переданных им бюджетных средств.

45. Среди стран Центральной и Восточной Европы, исследования в которых проводили Фишбейн (2001 г.) и Дэйви (2002 г.)⁵, Чешская Республика, пожалуй, ближе всех подошла к созданию такой системы нормативно-подушевого финансирования школ, которую можно было бы создать в России⁶. Нормативы используются в компоненте заработной платы, который финансируется централизованно. Для расчета "нормативного" (или эффективного) количества преподавателей и технического персонала, а, следовательно, и фонда заработной платы, используется количество учащихся, зачисленных в школу осенью каждого года. Директор школы может по своему усмотрению распределить фонд заработной платы, опираясь на нормативные показатели количества персонала, - либо взять на работу максимальное количество работников с низкой средней заработной платой, либо сократить количество работников и повысить заработную плату. Муниципалитеты отвечают за финансирование других расходов, текущих и капитальных, основных государственных школ и детских садов, но, как правило, скорее местные условия, а не нормативы определяют размеры ассигнований для каждой школы. Школы могут не возвращать те средства, которые не были использованы, и переносить их на следующий год или, в случае необходимости, даже использовать их для выплаты дополнительных компенсаций. Однако если такие выплаты производятся, центральное правительство, скорее всего, на равнозначную сумму сократит размеры своих взносов в премиальный фонд. Доходы от продажи или сдачи в аренду зданий, находящихся в собственности центрального правительства (которому принадлежит большинство школьных зданий), следует направлять в государственный бюджет. Что касается муниципальной собственности, то муниципальные органы управления, как правило, разрешают школам гибко использовать такие поступления, например, пускать их на ремонт или материально-техническое обеспечение, покупку методических пособий. Хотя данные о вмешательстве Министерства финансов в процесс подготовки бюджетов или о негибком подходе к использованию бюджета отсутствуют, в Чешской Республике возникают определенные в связи с составлением детального постатейного бюджета. Например, в исследовании Krátký et al. (2002) ставится вопрос о том, как, с точки зрения постатейного распределения затрат, классифицировать магнитофон, который утром директор школы использует, чтобы слушать новости по радио, и который также используется на уроках музыки, или ксерокс, который используют для общих нужд и для копирования материалов из учебников, и т.п.

46. Армения стала еще одной страной с переходной экономикой, которая использует систему децентрализованного подушевого финансирования: свыше 300 пилотных школ был предоставлен новый юридический статус автономных учреждений, и они получают финансирование в форме единовременных выплат из расчета на одного учащегося. Схема крайне проста – объем финансирования зависит лишь от количества учащихся и

⁵ Фишбейн рассматривает Албанию, Болгарию, Чешскую Республику, Венгрию, Польшу и Румынию; исследованиями Дейви охвачены Чешская Республика, Венгрия, Польша и Словакия.

⁶ См. подробное описание чешской системы в работах: Hendrichova et al. (2001) и Krátký et al. (2002).

месторасположения школы. Несмотря на некоторые первоначальные проблемы, школы активно используют новый гибкий подход и свой автономный статус. Они также с энтузиазмом приняли участие в Программе совершенствования школы, в рамках которой на конкурсной основе были выделены средства на самостоятельно разработанные проекты. Тем не менее, решение комплексной задачи по рационализации и повышению эффективности представляется пока нерешенной.

47. В целом, краткий обзор международного опыта показывает, **что не существует неизбежного конфликта между централизованным казначейским контролем над расходами и школьной автономией (включая собственный банковский счет школы), и указывает на ряд возможных вариантов политики для России.** В частности становится очевидным, что было бы опасно рассчитывать на то, что внедрение новой простой системы финансирования решит все проблемы сектора образования, перечисленные в начале данной аналитической записки. Например, конкуренция между автономными школами сама по себе не приведет к улучшению качества: она должна быть подкреплена – как это показано на примере Великобритании в Таблице 1 – созданием национальной системы, обеспечивающей разработку образовательной программы, проведение тестирования, публикацию результатов тестов и экзаменов в каждой школе и предоставление регулярных отчетов школьных инспекторов. В некоторых случаях конкуренция может привести к ухудшению положения в обеспечении равного доступа. Поэтому, ее следует скорректировать за счет введения норматива, который стимулировал бы прием в школы и повышение внимания к учащимся с физическими или умственными недостатками или социально-экономическими проблемами.

НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

48. В данной записке рассматриваются две основных группы проблем:
- i. Проблемы, которые на сегодняшний день препятствуют внедрению подушевого финансирования в России;
 - ii. Возможные проблемы, связанные с гибкостью бюджета и автономией школ, из-за введения казначейской системы и Бюджетного кодекса.

I. ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

49. В целом, ответ на вопрос о том, являются ли условия благоприятными для внедрения системы подушевого финансирования, зависит от следующих шести факторов⁷.

⁷ См. Ross and Levačić (стр. 252) для более подробного обсуждения.

- **Четкие и согласованные политические условия** с ясно выраженными целями, которые понятны, выстроены в порядке приоритетности и находят широкую поддержку.
- **Адекватная техническая инфраструктура**, в частности, наличие достоверной информации о количестве учащихся по классам, количестве обучающихся по специальным программам, основных характеристиках учащихся: социально-экономическое положение, знание языка, успеваемость, и о характеристиках школы: размер, месторасположения и текущие расходы.
- **Прозрачный и открытый диалог**. Помимо попечительских советов школ в постоянном диалоге должны принимать участие представители различных структур муниципального, регионального и национального уровня (в том числе политические лидеры, разработчики политики, администраторы, директора школ, учителя, представители учительских организаций и члены школьных советов).
- **Готовность к переменам**. Внедрение новой системы предполагает "победителей" и "проигравших". Исходя из этого, необходимо подготовить всех участников к предстоящим переменам до полного введения системы.
- **Ресурсы на внедрение и применение**. Нормативы подушевого финансирования не являются неизменными, их необходимо постоянно обновлять. Они должны быть максимально простыми в интересах минимизации затрат на сбор и анализ данных.
- **Научный вклад**. Необходимо проводить исследования трех разных типов: прикладные исследования – чтобы определить уровень затрат на одного учащегося для программ разного уровня и типа; исследования в области политики образования – чтобы контролировать последствия введения системы и вносить полезные изменения в нормативы; и фундаментальные исследования в области связей между использованием ресурсов и результатами обучения в школах – чтобы разъяснять решения о распределении ресурсов, принятые на национальном уровне.

50. В России пока отсутствуют многие из необходимых предварительных условий. Недавно предпринятые попытки определить минимальные образовательные стандарты и ответственных за предоставление финансирования для обеспечения их выполнения являются одним из первых шагов в этом направлении, но необходимы дальнейшие шаги. На данный момент не удовлетворена потребность в персонале, прошедшем надлежащую подготовку, и необходимом компьютерном оборудовании и программном обеспечении. Процесс подготовки участников прозрачного и открытого диалога практически не начался, также как и процесс создания таких институтов, как попечительские советы; необходимо четкое совместное планирование, чтобы стимулировать готовность к переменам. Средств на внедрение и применение системы и на проведение исследований также недостаточно (хотя есть способные научные работники).

51. Опыт, накопленный в ходе использования подушевого финансирования школ в трех регионах (как и международный опыт), также показывает, что необходимо

определенное время для того, чтобы польза от внедрения система стала ощутимой. Лишь Самарская область имеет достаточно длительный опыт применения этой схемы, чтобы представить данные о появлении положительных результатов. В частности, количество школ и классов сократилось в соответствии с сокращением количества учащихся, а соотношение между учащимися и преподавателями и учащимися и техническим персоналом значительно увеличилось. На уровне школ также имеются примеры увеличения расходов на развитие и расширение возможностей для получения внебюджетного финансирования. Тем не менее, отсутствуют данные о существенном изменении оплаты труда, снижение которой в реальной выражении наблюдалось с 1997 г.

II. КАЗНАЧЕЙСКАЯ СИСТЕМА И БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС

52. В апреле 2003 г. на конференции по проблемам внедрения нормативного подушевого финансирования школ под контролем министерства финансов, которая проходила в Тольятти в Самарской области, были выделены несколько проблем, связанных с введением казначейского контроля над системой подушевого финансирования:

- Ограничение автономии школ и гибкости при использовании средств;
- Расхождения между законодательной и регулятивной базой казначейского контроля и практикой его применения, которые мешают внедрению системы подушевого финансирования;
- Недостаточный уровень подготовки школьных администраторов/бухгалтеров и муниципальных и региональных чиновников к внедрению этих новых финансовых моделей.

53. На конференции были выдвинуты следующие предложения для рассмотрения в думском Комитете образования и науки, Министерстве финансов, Министерстве образования и в региональных и муниципальных органах управления и Департаментах образования и финансов:

- Принять федеральный закон, который обеспечил бы к 2005 г. выделение общеобразовательным учреждениям субвенций из регионального бюджета на подушевой основе;
- Устранить регулирование внебюджетных фондов школ со стороны казначейского контроля⁸;
- В каждом из семи федеральных округов создать сеть школ, которые стали бы пилотными полигонами для внедрения подушевого финансирования под казначейским контролем;

⁸ Это потенциально опасная рекомендация. При надлежащем функционировании казначейской системы внебюджетные средства должны быть частью бюджета школы и находиться под контролем казначейства.

- Стимулировать развитие федерального законодательства в интересах оказания эффективной финансовой поддержки системе образования на уровне муниципалитетов и школ;
- Внести поправки в Бюджетный кодекс, чтобы обеспечить непротиворечивый переход к подушевому финансированию и школьной автономии⁹;
- Ускорить разработку и внедрение программ подготовки и переподготовки региональных, муниципальных и школьных администраторов, используя уроки, полученные в ходе реализации проекта "Реформа системы образования" в пилотных регионах;
- Предоставить другим регионам информацию о ходе выполнения проекта "Реформа системы образования" в пилотных регионах, в том числе о внедрении подушевого финансирования под казначейским контролем;
- Рекомендовать Министерству финансов проводить ежегодные конференции по вопросам внедрения новых финансовых механизмов и школьной автономии.

54. Успехи в решении этих проблем в каждом из трех регионов рассматриваются в Приложении В. В целом, степень совместимости казначейских систем с автономией школы в регионах, которые применяют подушевое финансирование, зависит от гибкости подхода казначейств к выполнению своих функций. В Республике Чувашия и (после определенных трудностей) в Ярославле казначейства, судя по всему, согласились с тем, что они выполняют скорее технические функции, а не функции разработки политики, и система работает относительно успешно. Что касается Самарской области, то здесь предстоит проделать более серьезную работу, чтобы прийти к приемлемому решению.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ

I. РАЗРАБОТАТЬ ПЛАН РЕАЛИЗАЦИИ, ЧТОБЫ ОБЕСПЕЧИТЬ ГЛАДКОЕ ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

55. Полученный на сегодняшний день опыт внедрения системы позволяет сделать следующие выводы с точки зрения разработки политики:

- (а) Он указывает на необходимость принятия новых нормативных актов, гарантирующих надлежащий уровень государственного финансирования, и если необходимо, в форме субвенций из федерального бюджета в местные бюджеты, на

⁹ Т.е. сократить количество бюджетных статей и упростить процедуры перераспределения средств по статьям.

поддержание минимальных стандартов. Система подушевого финансирования не может обеспечить повышение эффективности и качества, если общий объем средств, выделенных на образование, является недостаточным. Это подтверждается тем, что произошло с реальной заработной платой учителей в Самаре. Необходимо обеспечить применение и пристальный контроль над соблюдением нового закона о субвенциях. После продолжавшегося более 10 лет финансового кризиса необходимы значительные средства на ремонт школ, а также на другие цели, связанные с повышением качества. Сокращается количество детей школьного возраста, и складываются благоприятные перспективы роста ВВП, однако даже при таких условиях необходимо добиться выполнения поставленной Госсоветом задачи по увеличению государственных расходов на образование с 3 % ВВП в 2000 г. до 4,5 % в 2006 г.

- (b) Создание "квази-рынков" в системе государственного образования может быть опасным в условиях отсутствия адекватной регулятивной базы. Национальные требования к подготовке выпускников и система тестирования в сочетании с широкой открытостью результатов тестов, экзаменов и аттестации школ и публикацией отчетов инспекторов необходимы для стимулирования автономии школ, чтобы повысить эффективность и качество образования, которое они предоставляют. Решение вопросов, связанных с вступлением на рынок новых учебных заведений, закрытием и размерами школ, также нельзя полностью передать в ведение рынка. В условиях автономии школ финансовый аудит приобретает еще более важную роль, и для его проведения необходимо разработать соответствующую систему. Вместе с тем, необходимо отменить некоторые ограничивающие нормативные акты, например, ограничения размера школ, чтобы обеспечить гибкость подхода, в котором нуждается эта системы. Также следует точно определить степень гибкости на местах в вопросе об оплате труда и условиях работы учителей.
- (c) Необходимо развивать институциональный потенциал для того, чтобы учебные заведения смогли обеспечить функционирование системы подушевого финансирования и, что особенно важно, создать и/или укрепить попечительские советы в школах, а также создать другие механизмы обратной связи, повышения роли родителей и открытости деятельности школ. Необходимо также провести подготовку участников процесса, на которых в результате децентрализации были возложены функции по принятию решений в системе подушевого финансирования. Все три региона указывают на отсутствие навыков бюджетного планирования у директоров школ и бухгалтеров. В такой же подготовке нуждаются члены попечительских советов и местные чиновники, а родителям необходимо разъяснить, как функционирует новая система. Что касается школ профессионального обучения, то им необходимо установить связи с местным деловым сообществом.
- (d) На местах существуют свои варианты формул расчета, которые используются для распределения средств. До тех пор, пока они соответствуют логике новой системы «деньги следуют за учеником» (и принципу равного доступа), этот вопрос не имеет большого значения. В Великобритании, например, разные местные органы

управления используют для расчета разные формулы. Но, по-видимому, в данной сфере необходим определенный федеральный надзор.

- (е) Опыт, полученный в пилотных регионах, показывает, что, несмотря на передачу образовательных ресурсов в ведение муниципалитетов в результате децентрализации, поправочные коэффициенты работают недостаточно эффективно. Вследствие этого школьные бюджеты продолжают рассчитывать на основе нормативов, строгое следование которым в некоторых школах не обеспечивает охвата основных образовательных услуг. Таким образом, системы подушевого финансирования по-прежнему используются лишь на муниципальном уровне.

56. В 2001 г. регионами и Всемирным банком был разработан план введения системы подушевого финансирования в 10 этапов, который представлен в Таблице 2.

Таблица 2: План введения системы подушевого финансирования в 10 этапов

| | |
|-----|--|
| 1. | Корректировка нормативной базы |
| 2. | Разработка методики расчетов формул (например, корректирующих коэффициентов) |
| 3. | Анализ/аудиторская проверка системы бюджетных ассигнований |
| 4. | Разработка программного обеспечения для расчета подушевых показателей |
| 5. | Закупка оборудования для внедрения системы |
| 6. | Разработка учебных пособий для подготовки по финансовому менеджменту |
| 7. | Анализ потребностей в подготовке кадров |
| 8. | Подготовка и переподготовка региональных и муниципальных администраторов и директоров школ |
| 9. | Введение школьной автономии |
| 10. | Экспериментальное внедрение подушевой системы в ряде муниципалитетов/школ |

Источник: Всемирный банк (2001 г.).

Сегодня, очевидно, что важным шагом также является определение минимальных стандартов для разных типов образовательных программ, на основе которых формируется общий бюджет образования.

57. Некоторые из этих шагов (1, 2, 3, 4 и 6) были реализованы на федеральном уровне, другие - на региональном/муниципальном уровне (5, 7 и 8), третьи - на региональном/муниципальном уровне и на уровне школы (9 и 10).

58. Федеральному Министерству образования было бы полезно провести встречу представителей трех регионов, в которых в настоящее время осуществляется подушевое финансирование школ, чтобы проанализировать ход выполнения этого плана, обратив особое внимание на шесть рекомендаций, изложенных в предыдущем разделе.

59. Такая встреча также могла бы заложить основу для распространения этой схемы на другие регионы, которые теперь должны действовать максимально быстро.

II. ПРИВЕСТИ ПОЛИТИКУ ВНЕДРЕНИЯ ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ШКОЛЬНОЙ АВТОНОМИИ В СООТВЕТСТВИЕ С ФЕДЕРАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ КАЗНАЧЕЙСКИМИ СИСТЕМАМИ

60. В данной области существуют три варианта политики, которые подлежат рассмотрению. Один из них предусматривает серию компромиссов на местах – соглашений на региональном уровне между Департаментом образования и Управлением финансов/казначейством в духе соглашений, достигнутых в Республике Чувашия и Ярославле. Это полезно с точки зрения краткосрочной перспективы, но не дает долгосрочного решения для Федерации в целом. Было бы крайне расточительно следовать этому варианту, отвлекая внимание занятых делом работников образования от усилий, направленных на повышение эффективности и качества, на продолжительные и нередко бессмысленные переговоры с их коллегами.

61. Второй вариант предусматривает изменение статуса школ (и других государственных учреждений системы социального обслуживания населения). Эти учреждения станут юридическими лицами нового типа и будут получать бюджетное финансирование на основе подушевого норматива или платы за услуги, предоставлять дополнительные платные услуги на частной основе и пользоваться определенной автономией в своей деятельности. Эта система, возможно, аналогична английской модели школьного менеджмента (с тщательно разработанной нормативной базой), описанной выше. Высокопоставленный сотрудник Министерства финансов заявил в октябре 2003 г., что Бюджетный кодекс действительно нуждается в корректировке, чтобы изменить статус бюджетных учреждений – сделать их некоммерческими организациями. Однако это вызовет политические дискуссии и может занять определенное время.

62. Третий возможный вариант предполагает разработку национальных рекомендаций по использованию практики регионального казначейского контроля. Отправной точкой могли бы стать рекомендации, выработанные на конференции в Тольятти. В этих целях будет полезно упорядочить бюджетную классификацию, что запланировано на 2005 г., но на данном этапе национальные директивы необходимы, чтобы сдерживать чрезмерно усердных местных администраторов бюджета, которые, по словам одного высокопоставленного чиновника федерального министерства финансов, являются корнем проблемы, поскольку проводят более жесткую политику ограничений, чем того требует Бюджетный кодекс (определяющий принципы функционирования региональных казначейств). Независимо от результатов проведения других реформ, разработка таких национальных рекомендаций должна стать неотложной задачей. Без них будет значительно труднее сдвинуть с мертвой точки систему подушевого финансирования. Наиболее целесообразным шагом в этом направлении могло бы стать создание комитета из представителей двух министерств, которых эта проблема касается наиболее остро (Министерство образования и науки и Министерство здравоохранения и социального

развития), а также из представителей Министерств экономики и финансов. При этом, конечно, в таком комитете должны быть слышны голоса практиков от уровня школ до регионов.

ССЫЛКИ

BBC, 2003, How Schools Get their Money,

[www.http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/education/2996679.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/education/2996679.stm)

Canning, Mary, Peter Moock and Timothy Heleniak, 1999, Reforming Education in the Regions of Russia, *World Bank Technical Paper No. 457*, Washington D.C., World Bank.

Davey, Kenneth (ed.), 2002, *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Diamond, Jack, 2002, The New Russian Budget System: a Critical Assessment and Future Reform Agenda, *Working Paper 02/21*, Washington D.C., IMF.

Fiszbein, Ariel (ed.), 2001, *Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe*, Washington D.C., the World Bank.

Hendrichova, Jana, Frantisek Bacik, Jana Svecova, Lenka Slavikova, Stanislav Karabec and Cestmir Medek, 2001, Czech Republic, Chapter 4 in Fiszbein.

Johnson, Martin, 2003, *Schools Budgets – Fair Enough? A Comment on the Review of Education Formula Spending*, London, Institute for Public Policy Research, February.

Krátký, Michal, Petr Linhart, Lenka Dostálová and Ludmila Oswaldová, 2002, Financing and Administration of the Educational System in the Czech Republic, Chapter 4 in Davey.

Levačić, Rosalind, 1999, Case Study 2: Formula Funding of Schools in England and Wales, Chapter 8 in Ross and Levačić.

OECD (2001), *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Potter, Barry H., and Jack Diamond, 2000, Building Treasury Systems, *Finance and Development*, September.

Ross, Kenneth N., and Rosalind Levačić (ed.), 1999, *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, Paris, UNESCO, International Institute for Educational Planning.

World Bank, 2001, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$50 million to the Russian Federation for an Education Reform Project*, Report No. 21782-RU, Washington D.C., the World Bank.

World Bank, 2002, *Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Loan in the Amount of US\$231 million to the Russian Federation for a Treasury Development Project in Support of the First Phase of the US\$400 million Treasury Development Program*, Report No. 23718-RU, Washington D.C., the World Bank.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ПОСЛЕДСТВИЯ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

На сегодняшний день результаты применения системы подушевого финансирования оцениваются неоднозначно. В Самаре, где она используется более пяти лет, имеются положительные данные о появлении положительных результатов по некоторым показателям оценки эффективности. Количество школ и классов сократилось в соответствии с сокращением числа учащихся, но численность персонала снижалась быстрее, что привело к значительному увеличению соотношения между учащимися и преподавателями и учащимися и техническим персоналом. Хотя в профессии по-прежнему доминируют женщины, доля учителей старше 50 лет остается небольшой. Тем не менее, за период с 1997 по 2003 гг. реальная заработная плата учителей снизилась, несмотря на сокращение численности персонала на 17 процентов. За этот период общая сумма расходов на образование в Самаре увеличилась лишь на 6 процентов, что позволило только на 9 процентов увеличить расходы на заработную плату и получить ограниченные ресурсы на расходы, не связанные с оплатой труда, и на капитальные вложения. Не связанные с заработной платой затраты на одного учащегося увеличились лишь на 14 %, несмотря на сокращение числа учащихся на 16 %, а объем капиталовложений из расчета на одну школу снизился. За этот период изменилась модель финансирования, в которой сократилась доля финансовых поступлений из регионального бюджета и возросла роль муниципального и внебюджетного финансирования.

Отдельные школы представили обнадеживающие данные об увеличении числа учащихся в классах и соотношении между учащимися и учителями, а также об увеличении доли расходов на развитие школы. В одной из школ объем внебюджетного финансирования составил в 2002 г более 12 % по сравнению с чуть более 2 % в 2000 г. Эти средства были израсходованы на подготовку штатных преподавателей (16 %), оборудование компьютерного класса (51 %), расширение фермы по разведению кроликов (4 %), дополнительную поддержку социально незащищенных детей (19 %) и материалы для изготовления мебели (10 %).

В Республике Чувашия пока еще слишком рано говорить о существенных результатах недавнего введения подушевого финансирования школ. На сегодняшний день не наблюдается признаков улучшения показателей эффективности финансирования образования. Численность преподавательского состава и технического персонала сокращалась, но медленнее, чем число учащихся. В результате, в последние годы соотношение между учащимися и учителями и учащимися и техническим персоналом сократилось. Размеры школ и классов становятся меньше. Не появилось никаких признаков успешного решения проблемы привлечения молодых преподавателей: доля учителей старше 50 лет увеличивалась, и профессия учителя по-прежнему остается в

основном женской. Отсутствие успеха в деле привлечения молодых преподавателей и тот факт, что подавляющее большинство преподавателей – женщины, связаны с тенденциями, которые складываются на рынке труда региона. Хотя в 1997-2000 гг. заработная плата учителей возросла более чем в три раза, средняя заработная плата в регионе увеличивалась еще быстрее. Главным показателем успеха системы подушевого финансирования могло бы стать сокращение разрыва между заработной платой в системе образования и за ее пределами: с этой целью, возможно, необходимо увеличить соотношение между учащимися и персоналом.

Восстановился уровень поступлений и расходов на образование, упавший после финансового кризиса 1998 г. В реальном выражении они возросли на 32 % за весь период с 1997 по 2002 гг. Доля заработной платы от общей суммы расходов составила около 60 %, и хотя доля текущих расходов недавно уменьшилась, она остается более высокой, чем в 1999 г. В этот период особенно быстро росли капитальные вложения. Таким образом, текущие расходы из расчета на одного ученика и объем капиталовложений из расчета на одну школу достигли рекордного уровня после перестройки. Также быстро увеличивались внебюджетные поступления, на которые приходится определенная доля от общего объема поступлений (даже в тех случаях, когда не учитываются поступления в натуральной форме). Эти тенденции обнадеживают, но потребуются еще несколько лет, чтобы собрать данные, необходимые для оценки финансовых последствий введения новой системы финансирования.

Опыт внедрения схемы подушевого финансирования в Ярославле еще более непродолжительный. Школы довольны новой системой, которую они рассматривают как способ повышения качества: за счет привлечения большего числа учащихся и, следовательно, большего объема средств. Они надеются повысить заработную плату учителей и, таким образом, привлечь и сохранить больше квалифицированных преподавателей и увеличить расходы на содержание школ. На их подход положительно повлияло увеличение школьных бюджетов на 40 % в 2003 г, хотя, возможно, это и не связано с внедрением новой системы. Следствием этого может стать появление ряда негативных побочных эффектов. В ходе дискуссий с участием региональных и муниципальных чиновников и директоров школ в сентябре 2002 г. выяснилось, что одна из школ уже упразднила специальные классы для отстающих учеников из-за высокой стоимости обучения и низкой наполняемости классов, под вопросом оказалась судьба специальных программ по музыке, театру и искусству (которые проводятся бесплатно для всех детей в районе независимо от их выбора программы).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: КАЗНАЧЕЙСКАЯ СИСТЕМА, БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС И СИСТЕМА ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

В мае 2003 г на встрече в Самаре, в которой принимали участие заместитель министра образования РФ, начальник и работники Департамента образования и науки из Самары и начальник Департамента финансов Самарской области, был признан технически выполнимым следующий комплексный план внедрения компромиссной системы:

- Школа получает общую сумму бюджетных средств (целевое финансирование), рассчитанную на основе подушевых нормативов.
- Директор школы вместе с Попечительским советом составляет постатейный бюджет по использованию этих средств, который должен быть одобрен Департаментом образования.
- Школа направляет постатейный бюджет на одобрение Департамента финансов.
- Департамент финансов одобряет бюджет для исполнения казначейством.
- Директор школы и Попечительский совет могут через установленные промежутки времени вносить изменения в распределение бюджета, которые должны быть одобрены казначейством.

Вместе с тем, еще остаются разные детали системы, которые необходимо официально оформить и внести в согласованный документ, определяющий принципы применения казначейского контроля в отношении автономных школ в Самаре.

- Первый вопрос касается количества статей и подразделов, которые должны быть включены в бюджет. В интересах обеспечения гибкости бюджетного управления Департамент образования хотел бы, чтобы их было как можно меньше.
- Второй вопрос связан с характером «одобрения» бюджета Департаментом финансов. Считается, что это будет простой формальностью, и вопрос о структуре и содержании бюджета автономной школы будет решаться ее директором и Попечительским советом, хотя это нуждается в подтверждении.
- Третий вопрос касается того, будет ли легко или трудно внести изменения в бюджет после его согласования: отчасти этот вопрос связан с количеством подразделов, но он также зависит и от процедур и промежутков времени, через которые можно вносить изменения.

В Республике Чувашия уже сложилась более благоприятная ситуация. Региональные и муниципальные казначейства, судя по всему, предоставляют школам возможность проявлять достаточную гибкость при подготовке и управлении бюджетом, не влияя их автономию и не подрывая общую фискальную устойчивость сводного бюджета Республики, в частности:

- Задолженности по заработной плате и оплате коммунальных услуг были ликвидированы.
- Школы составляют свои собственные бюджеты в соответствии с нормативами подушевого финансирования, и эти бюджеты утверждаются Министерством образования на районном уровне.
- Затем соответствующее казначейство устанавливает лимиты на квартал, исходя из бюджетов, составленных школам. Заявки на внесение изменений в квартальный бюджет (включая изменения бюджетных категорий, перераспределение расходов между статьями и перенос расходов на более позднее время года) рассматриваются один раз в квартал, и, как правило, на одобрение изменений у казначейства уходит всего 1-5 рабочих дней.
- Внебюджетные поступления школ также находятся под казначейским контролем.

В Республике Чувашия сохраняются определенные трудности, которые в основном связаны с большим количеством бюджетных статей. Например, вместо одной статьи коммунальных расходов бюджет включает отдельные статьи расходов на отопление, горячую воду, и электроэнергию. Каждая статья находится под казначейским контролем. Тем не менее, опыт Чувашии по адаптации системы подушевого финансирования может представлять интерес для других регионов.

Это также справедливо и в отношении Ярославля. Как отмечалось выше, подушевое финансирование было введено здесь в 2003 г. Казначейский контроль над общеобразовательными школами (которые финансируются из регионального бюджета) действует в городе Ярославле уже три года, в школах начального профобразования, которые финансируются из федерального бюджета, система казначейского контроля функционирует восемь лет. Особенно ценным представляется опыт профессиональных школ. В течение первых лет было введено жесткое постатейное планирование бюджета: запрещалось любое перераспределение средств внутри бюджета, даже если это касалось обеспечения нормального процесса обучения в школе (например, направить средства на ремонт сломанного насоса). Департамент образования перераспределял средства «нелегально» и получал нарекания казначейства, в результате чего ему пришлось подать на казначейство в суд. Департамент образования выиграл семь исков против казначейства и, в конечном счете, суд высшей инстанции удовлетворил его апелляционную жалобу. Этот процесс убедил казначейство в том, что оно выполняет техническую роль и не занимается разработкой политики: в настоящее время с Департаментом сохраняются хорошие отношения, которые продолжают способствовать решению проблем.

Сложившаяся в Ярославле модель казначейского контроля, которую собираются перенести из города на всю область, основана на следующих принципах:

- Казначейство не вмешивается в процесс на этапе планирования бюджета: школа должна убедить только Департамент образования в правильности своего бюджета;
- Бюджет включает восемь основных категорий со своими подразделами: на перераспределение средств между категориями уходит месяц (включая получение официального разрешения Министерства образования), но перераспределять средства между подразделами можно без разрешения;

- Средства, неиспользованные в течение года, не разрешается переносить на следующий год;
- Казначейский контроль распространяется на внебюджетные фонды, но не затрагивает сумму внебюджетного финансирования;
- У школ есть собственные банковские счета.