

Информация

о результатах аудита эффективности использования в 2005-2010 годах бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку учреждений общего образования Тверской области, в том числе расположенных в сельской местности (совместно со Счетной палатой Российской Федерации). (отчет утвержден коллегией КСП 17.10.2011)

Объекты контроля: департамент образования Тверской области; органы управления образованием муниципальных образований Тверской области; общеобразовательные учреждения муниципальных образований Тверской области.

Критерии (подкритерии) оценки эффективности рекомендованы Счетной палатой Российской Федерации и согласованы Экспертным советом, созданным при контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Тверской области для проведения данного аудита.

В результате проведения контрольного мероприятия установлено следующее:

1. С 2005 года в Тверской области обеспечение образовательного процесса в общеобразовательных учреждениях осуществляется на основе принципа нормативного подушевого финансирования. Нормативы расходов на одного учащегося для расчета субвенций ежегодно утверждаются законом об областном бюджете Тверской области. В то же время, в нарушение требований законодательства об образовании, в период с 2005 по 2010 год в Тверской области не были установлены нормативы финансирования областных общеобразовательных учреждений.

2. Законодательством об образовании установлено, что для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами, осуществляющими управление в сфере образования образовательных учреждений, норматив финансового обеспечения образовательной деятельности должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся. При этом ни в федеральном законодательстве, ни в законодательстве Тверской области не определены критерии отнесения образовательных учреждений к малокомплектным. В связи с этим в Тверской области не установлены нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности таких учреждений, не зависящие от количества обучающихся.

Данная проблема несколько смягчается тем, что установленные в Тверской области подушевые нормативы финансирования сельских школ в 2-2,2 раза, а для начальных сельских школ – в 2,7 раз выше, чем для городских. В то же время средняя фактическая наполняемость классов в сельских школах практически вдвое ниже учтенной в нормативах (12 чел.), что в значительной степени нивелирует эффект от повышения подушевых нормативов для сельских школ.

3. В результате социально-демографических процессов численность обучающихся общеобразовательных учреждений в 2010 году сократилась по сравнению с 2000 годом на 40% (в том числе в сельской местности - на 57,4%, в городской - на 34,1%), по сравнению с 2005 годом - на 16,6% (в том числе в сельской местности - на 28,1%, в городской – на 10,7%) и составила 116270 человек. Наибольшее сокращение численности учащихся относится к периоду до 2005 года.

Число общеобразовательных учреждений сократилось на 39,6% по сравнению с 2000 годом (в том числе в сельской местности – на 47,7%, в городской – на 14,1%) и на 28,4% – по сравнению с 2005 (в том числе в сельской местности – на 34,8%, в городской – 11,3%) и в 2010 году составило 623 ед. То есть основное сокращение сети приходится на 2005-2010 годы – период введения и действия системы нормативного подушевого финансирования общего образования. По темпам сокращения сети Тверская область занимает 3 место среди субъектов ЦФО после Тамбовской и Липецкой областей.

4. В ряде случаев закрытие сельских школ в муниципальных образованиях Тверской области проводилось органами местного самоуправления в отсутствие утвержденных органами местного самоуправления порядков ликвидации, что является нарушением п. 4

ст. 34 Закона Российской Федерации «Об образовании», без экономических обоснований последствий закрытия, без учета норм удаленности школ от места жительства учащихся, установленных СанПиН 2.4.2. 1178-02.

5. Во всех обследованных районах часть учащихся, нуждающихся в подвозе, проживает на расстояниях, превышающих допустимые СанПиН нормы (до 2010 года - 15 километров). В ряде случаев схема движения и протяженность маршрутов школьных автобусов таковы, что не могут обеспечить соблюдение нормы времени нахождения школьника в пути (30 минут). Например, протяженность маршрута по подвозу учащихся в одну из школ Ржевского района составляет 56 км по совокупности межостановочных расстояний между 6 населенными пунктами.

Наибольший процент учащихся на подвозе, проживающих за пределами норм удаленности, наблюдается в муниципальных образованиях, в которых темпы сокращения количества учреждений значительно опережали темпы сокращения количества учащихся.

6. В 2011 году надзорными подразделениями ГИБДД УВД по Тверской области в общеобразовательных учреждениях ряда муниципальных образований Тверской области установлены различные нарушения правил безопасности при организации подвоза школьников, в том числе несоответствие автобусов ГОСТ Р 51160-98 «Автобусы для перевозки детей. Технические требования». По соответствующим предписаниям такие автобусы подлежат переоборудованию, что приводит к дополнительной нагрузке на местные бюджеты. Так, расходы по переоборудованию 6 автобусов в 2010 году обошлись бюджету Ржевского района в 1500 тыс. руб.

7. В период 2005-2010 годов в Тверской области была создана сеть базовых школ. В рамках комплексного проекта модернизации образования (КПМО) Тверской области, были проведены мероприятия по их оснащению с целью функционирования базовых школ в качестве ресурсных центров. При этом в НПА Тверской области (как и на федеральном уровне, несмотря на наличие учреждений аналогичных типов и в других субъектах РФ) не установлен статус и порядок материально-технического, финансового и иного обеспечения базовых школ, не раскрывается практический механизм использования аккумулированных в базовых школах ресурсов другими школами.

9. За счет включения части школ в перечень базовых школ Тверской области, а так же создания в них информационных центров, в рамках КПМО был значительно модернизирован парк компьютерной техники этих школ. При этом количество и качество оснащения компьютерной техникой школ, не являющихся базовыми, существенно ниже. Так, в 2010 году в школах города Ржева и Ржевского района, не являющихся базовыми, количество учеников на компьютер вдвое превышало аналогичный показатель по базовым школам, что свидетельствует о лучшей информационно-технической обеспеченности базовых школ. В некоторых не базовых образовательных учреждениях в учебном процессе используются компьютеры 2002-2004 г.в.

10. Качество образования в базовых школах несколько выше, чем в остальных: средний балл, полученный выпускниками базовых школ по обязательным предметам (русскому языку и математике) выше среднего балла по Тверской области и выше среднего балла по РФ; процент базовых школ, выпускники которых показали результаты по математике и русскому языку ниже среднеобластных, значительно меньше, чем по школам, не являющимся базовыми.

11. В 2010 году по Тверской области средняя заработная плата работников муниципальных общеобразовательных учреждений составила 9,1 тыс. руб., в том числе заработная плата учителей - 10,6 тыс. руб.

Отношение средней заработной платы учителей к средней заработной плате руководителей в целом по муниципальным образованиям Тверской области составляло в 2010 году 66,7%, что на 5,9 пункта меньше чем в 2009 году, то есть разрыв между средней заработной платой руководителей и учителей увеличился.

Отношение средней заработной платы в общем образовании к средней заработной плате по экономике региона (16,2 тыс. руб.) в 2010 году уменьшилось по сравнению с 2009 годом на 7,6 пункта и составило 56,1%, что практически соответствует уровню 2005-2006 гг.

Отношение средней заработной платы учителей к средней заработной плате в экономике региона в 2010 году составило 65,5%, что является наиболее низким показателем за весь обследуемый период и свидетельствует о низкой конкурентоспособности заработной платы педагогического состава учреждений общего образования.

12. Для поддержания конкурентоспособности заработной платы педагогического состава учреждений общего образования требуется значительное увеличение объемов ассигнований на оплату труда, что уже частично учтено в 2011 году при утверждении нормативов для расчета субвенций: в нормативах на 1 учащегося учтено увеличение фонда оплаты труда общеобразовательных учреждений с 01.02.2011 на 6,5% и с 01.09.2011 на 30% в части расходов на оплату учителей. С учетом названных повышений, общий объем субвенции муниципальным образованиям на 2011 год в части расходов на оплату труда по сравнению с 2010 годом увеличен на 467,5 млн. руб. Однако низкий уровень заработной платы в общем образовании, имевший место до 2011 года, усложняет задачу доведения заработной платы учителей общеобразовательных учреждений до среднего по экономике уровня.

На основании заключений и выводов, сделанных по результатам аудита, выработан ряд рекомендаций по повышению эффективности государственной поддержки общего образования, которые изложены в информационном письме Губернатору Тверской области и представлении Министерству образования Тверской области. Рекомендации касаются вопросов:

- установления нормативными правовыми актами Тверской области:

- критериев отнесения образовательных учреждений к малокомплектным, с целью определения нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности таких учреждений, не зависящих от количества обучающихся,

- нормативов финансового обеспечения областных общеобразовательных учреждений,

- статуса и порядка материально-технического, финансового и иного обеспечения базовых школ, а также практического механизма использования их ресурсов другими школами;

- оценки соответствия сети общеобразовательных учреждений в Тверской области требованиям СанПин, вступившим в силу с 01.09.2011, в части удаленности школ от места проживания учащихся, с целью принятия соответствующих мер;

- ускорения мер по доведению заработной платы учителей до среднего по экономике Тверской области уровня, с учетом прогнозируемых темпов роста этого показателя;

- совершенствования методики расчета нормативов и порядка предоставления субвенций муниципальным образованиям Тверской области на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, а также дополнительного образования;

- и ряд других рекомендаций.

Отчет о результатах контрольного мероприятия будет направлен в Счетную палату Российской Федерации для обобщения результатов и дальнейшего анализа по теме аудита.

Аудитор

Казалинская Н.А.