

Экономические показатели эффективности школы: есть ли резервы?

*Клячко Татьяна Львовна, доктор экономических наук
директор Центра экономики непрерывного образования Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской
Федерации, г. Москва*

С 2013 года Центр экономики непрерывного образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации проводит мониторинг эффективности деятельности школ в связи с повышением заработной платы учителей.

Для обеспечения объективности мы проанализировали развитие системы школьного образования тех регионов, где указанный мониторинг проходит.

С 2013 года Центр экономики непрерывного образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации проводит мониторинг эффективности деятельности школ в связи с повышением заработной платы учителей.

Для обеспечения объективности мы проанализировали развитие системы школьного образования тех регионов, где указанный мониторинг проходит.

Это сделано для того, чтобы субъективные мнения респондентов социологического исследования — директоров школ, учителей и родителей учащихся ложились бы на основу тех изменений, которые все последние годы происходят в регионах нашего опроса: Воронежской, Ивановской и Свердловской областях.

Регионы выбраны не случайно, поскольку при проведении мониторинга необходимо, чтобы его результаты были репрезентативны.

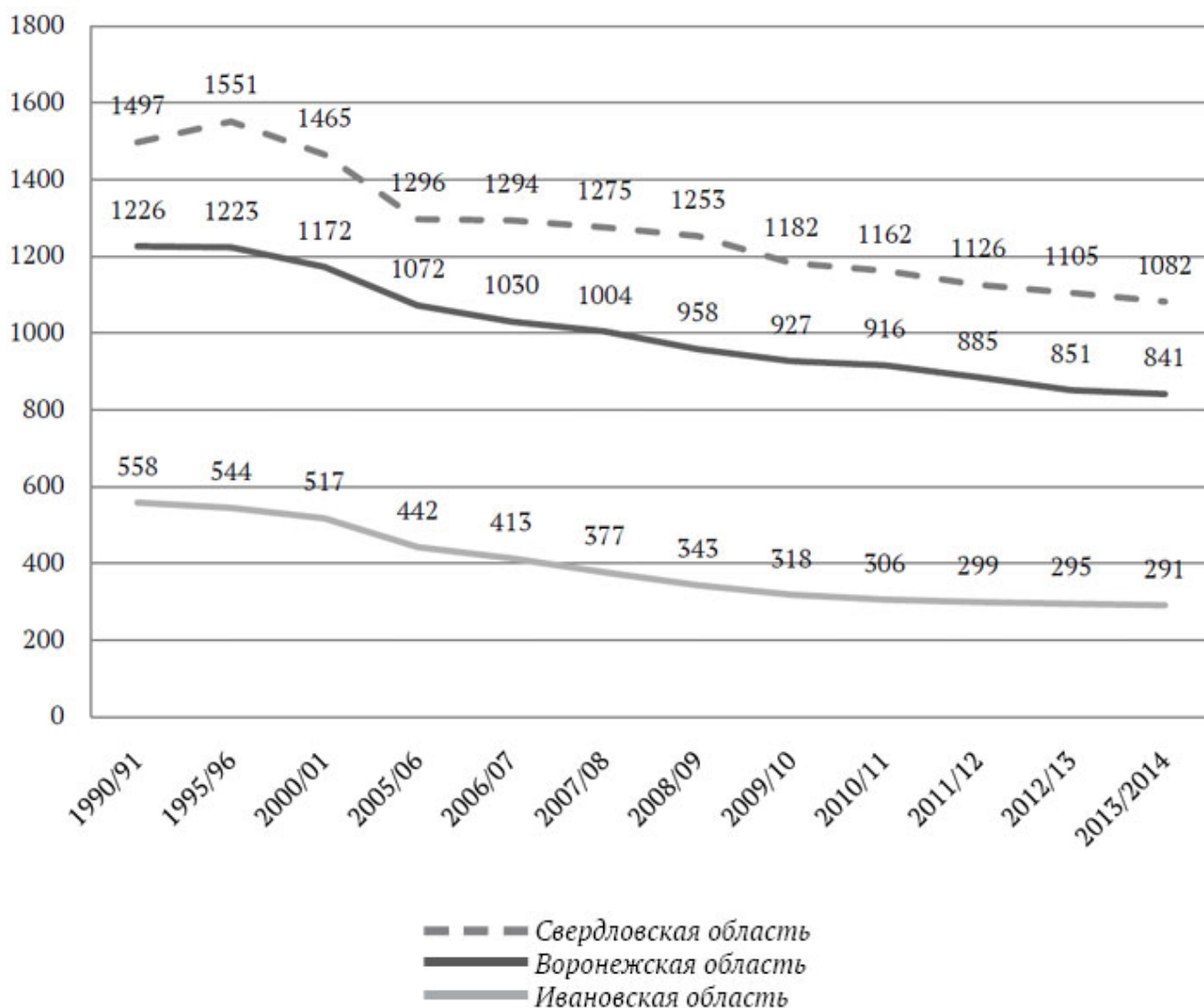
По социально-экономическому положению Свердловская область относится к регионам, опережающим другие по доходу, Воронежская область занимает среднюю позицию, а Ивановская область является высокодотационной.

Социально-экономическая ситуация, естественно, оказывает достаточно сильное влияние на развитие в регионе системы школьного образования и на повышение заработной платы учителей.

В Воронежской, Ивановской и Свердловской областях число государственных

и муниципальных школ в 1990/01–2013/14 уч. годах менялось следующим образом (рис. 1).

Рис. 1. Число дневных общеобразовательных школ в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 1990/91–2013/14 уч. годах



В Воронежской и Ивановской областях число школ сокращается все 24 года, в Свердловской области в начале рассматриваемого периода — в 1990/91–1995/96 учебных годах — наблюдался небольшой рост их количества (на 3,6%).

Произошедшее затем сокращение школьной сети в Свердловской области (с 1995/96 по 2005/06 уч. г.) было довольно значительным: она сократилась на 255 общеобразовательных учреждений, или на 16,4%; в Воронежской области аналогичное сокращение составило 151 школу (12,3%), в Ивановской — 102 (18,75%).

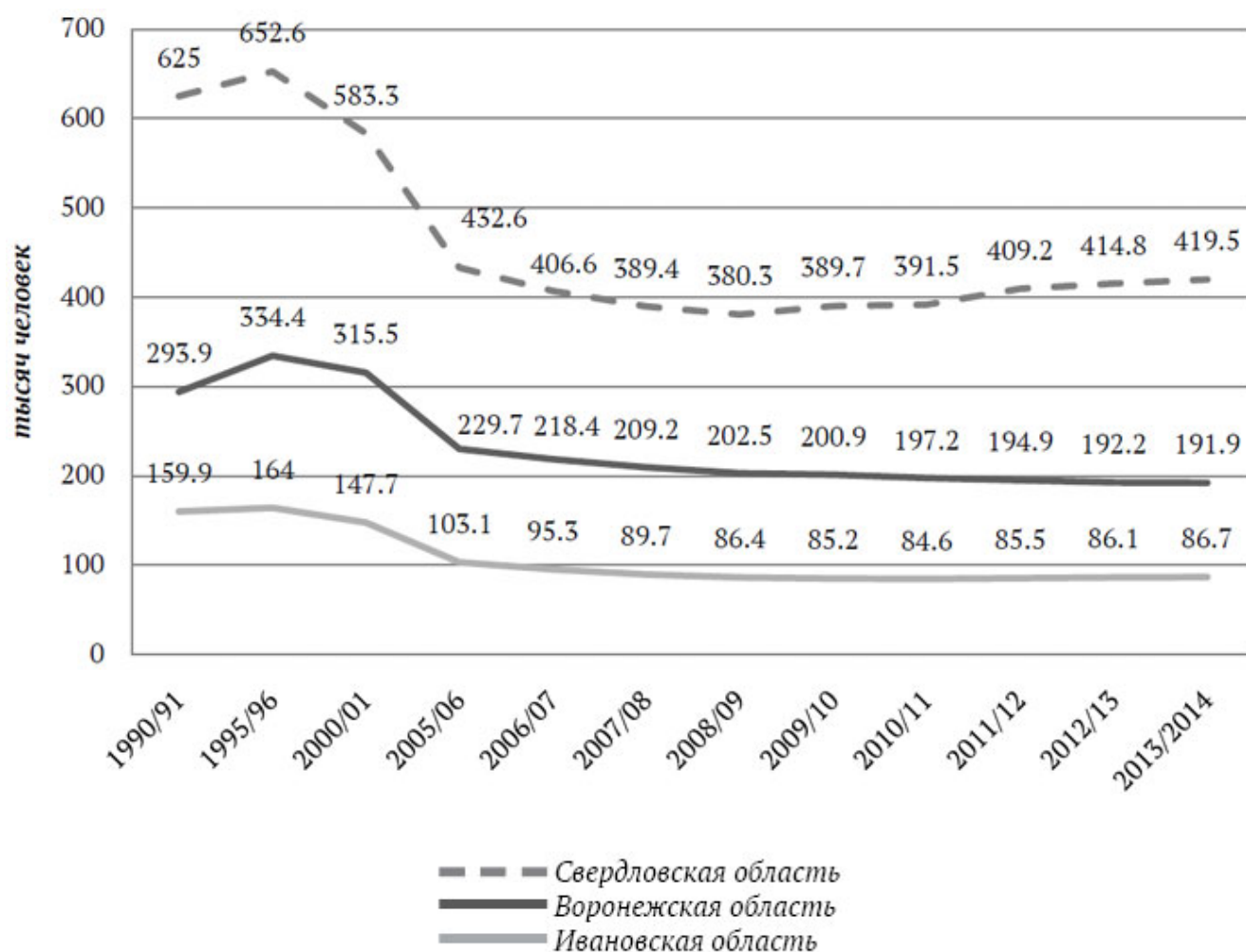
Всего же за 14 лет — с 2000/01 по 2013/14 учебный год — школьная сеть в указанных субъектах Российской Федерации сократилась на 27,7% (Свердловская область), на 31,4% (Воронежская область) и на 47,8% (Ивановская область). Если считать с 1995/96 уч. года, то на 30,2%.

Таким образом, практически все 24 года в российских регионах шла активная реструктуризация сети школ.

При этом в 2012/13 и 2013/14 учебных годах, когда началось повышение заработной платы учителей, сокращение числа школ было минимальным за весь период.

Численность учащихся школ в трех рассматриваемых регионах изменялась в 1990/91–2013/14 учебных годах более сложным образом, чем число общеобразовательных учреждений (с 2013 г. организаций), — рис. 2.

Рис. 2. Численность учащихся дневных государственных и муниципальных общеобразовательных школ в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 1990/91–2013/14 уч. годах, тыс. чел.



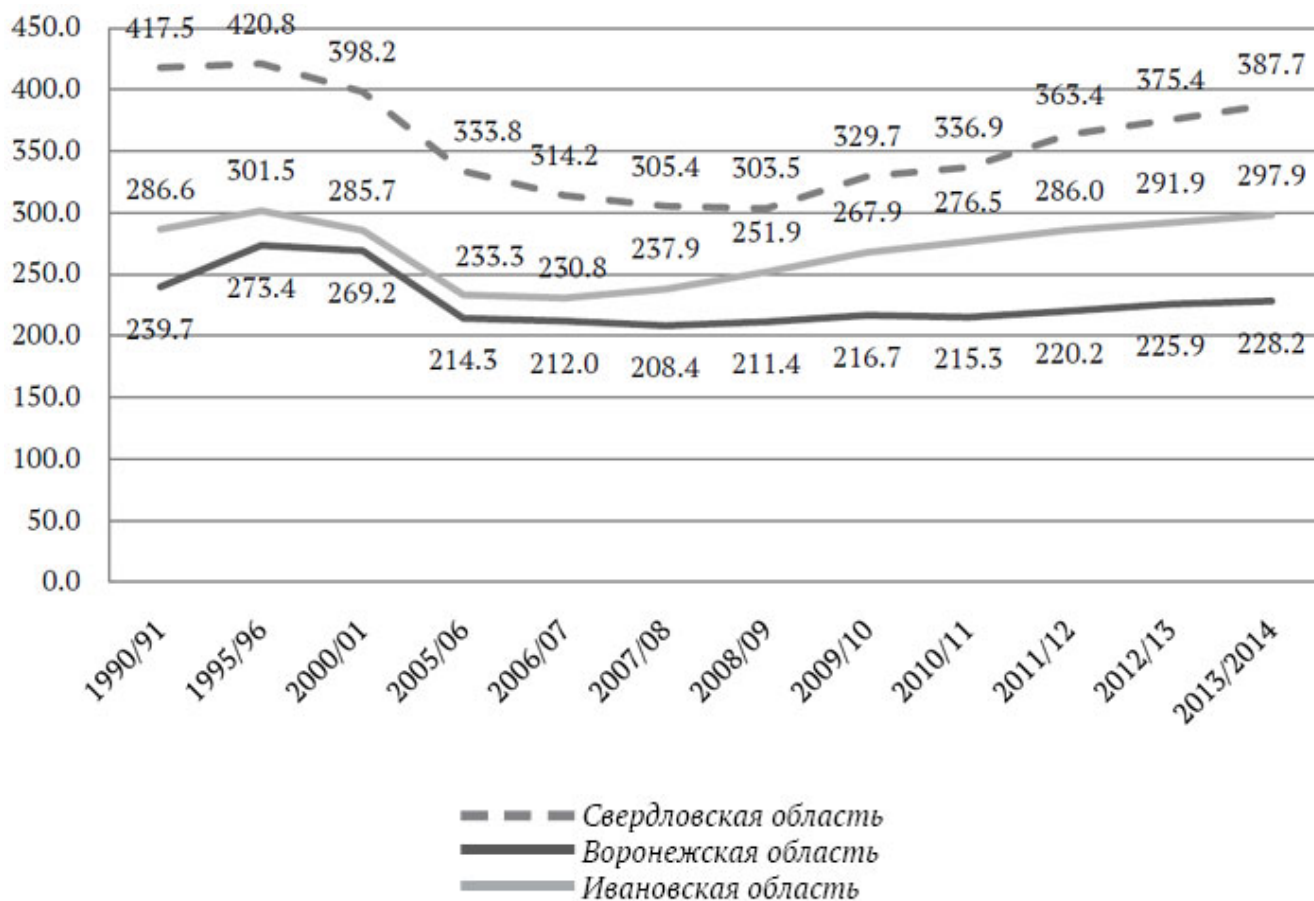
Как легко видеть на рис. 2, до 1995/96 уч. года численность учащихся дневных государственных и муниципальных общеобразовательных школ в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях выросла — на 4,4%, 2,6% и 13,7% соответственно.

Затем начинается сокращение школьных контингентов, которое в Свердловской области закончилось в 2008/09 уч. году (численность учащихся государственных и муниципальных школ сократилась к тому моменту относительно 1995/96 уч. года на 41%), в Воронежской области оно продолжается до сих пор (сокращение уже составило 42,6%), а в Ивановской

области небольшой рост начался в 2011/12 уч. году (сокращение превысило 47,8%).

Если рассматривать в качестве одного из показателей эффективности число учащихся, приходящихся на 1 школу, то происшедшие здесь в рассматриваемый временной период изменения представлены на рис. 3.

Рис. 3. Среднее число учащихся, приходящихся на 1 дневную государственную или муниципальную общеобразовательную школу в 1990/91–2013/14 уч. годах в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях, чел.



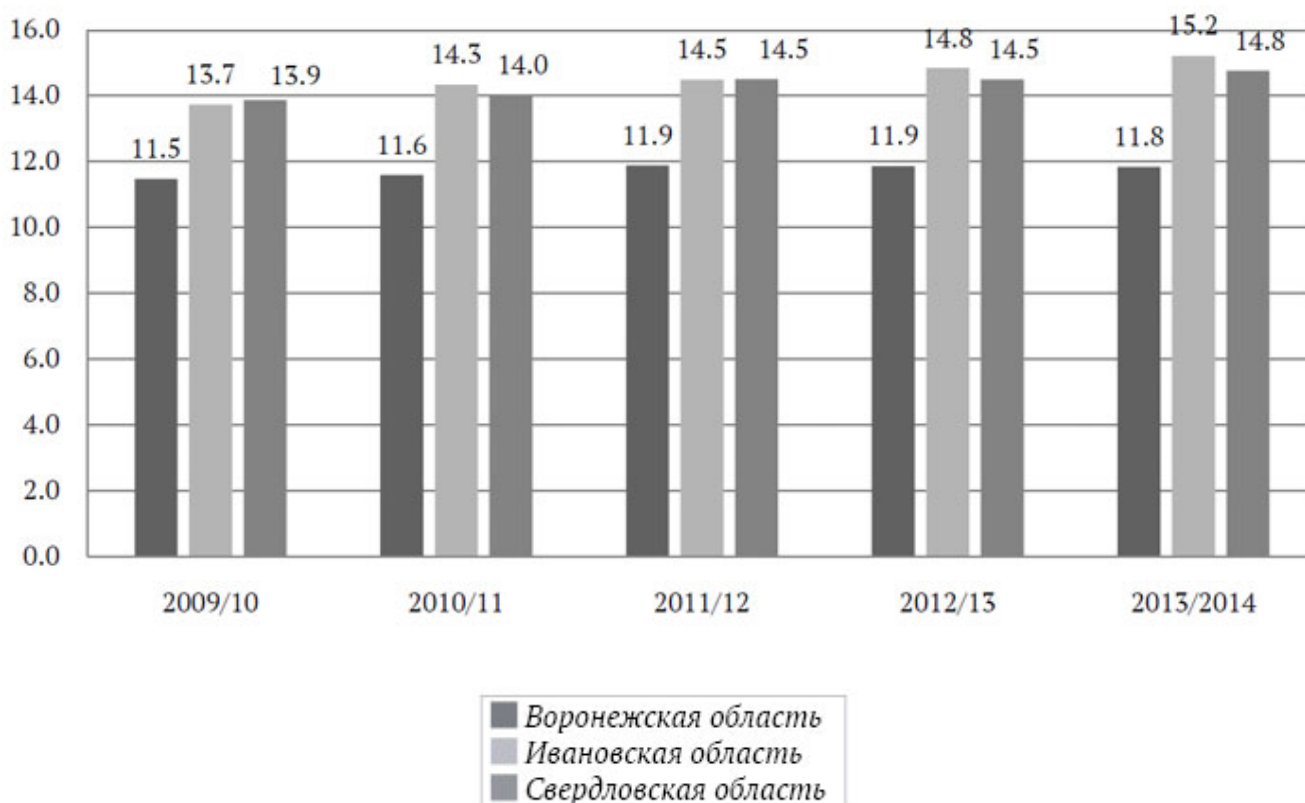
Ни в одном из рассматриваемых регионов показатель числа учащихся, приходящихся на 1 школу, не превысил значения 1995/96 уч. года.

Этот показатель в Свердловской области составил 420,8 учащихся, в Ивановской области — 301,5 учащихся, а в Воронежской области — всего 273,4 учащихся в среднем на 1 государственную или муниципальную дневную общеобразовательную школу.

В 2013/14 уч. году указанные показатели равнялись в соответствующем субъекте Федерации 387,7 человека, 297,9 человека и 228,2 человека. Таким образом, если в Ивановской области число учащихся, приходящихся на 1 государственную (муниципальную) дневную общеобразовательную школу, вплотную приблизилось к максимальному значению этого показателя, то в Воронежской области ситуация иная: он остается на 45,2 человека ниже, чем в 1995/96 уч. году, а в Свердловской области разрыв с указанным максимальным значением составляет 33,1 человека.

Вторым показателем экономической эффективности деятельности школы можно считать число учащихся, приходящихся на 1 учителя (рис. 4).

Рис. 4. Число учащихся, приходящихся на 1 учителя в государственных и муниципальных дневных общеобразовательных школах в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2009/10-2013/14 уч. годах, чел.

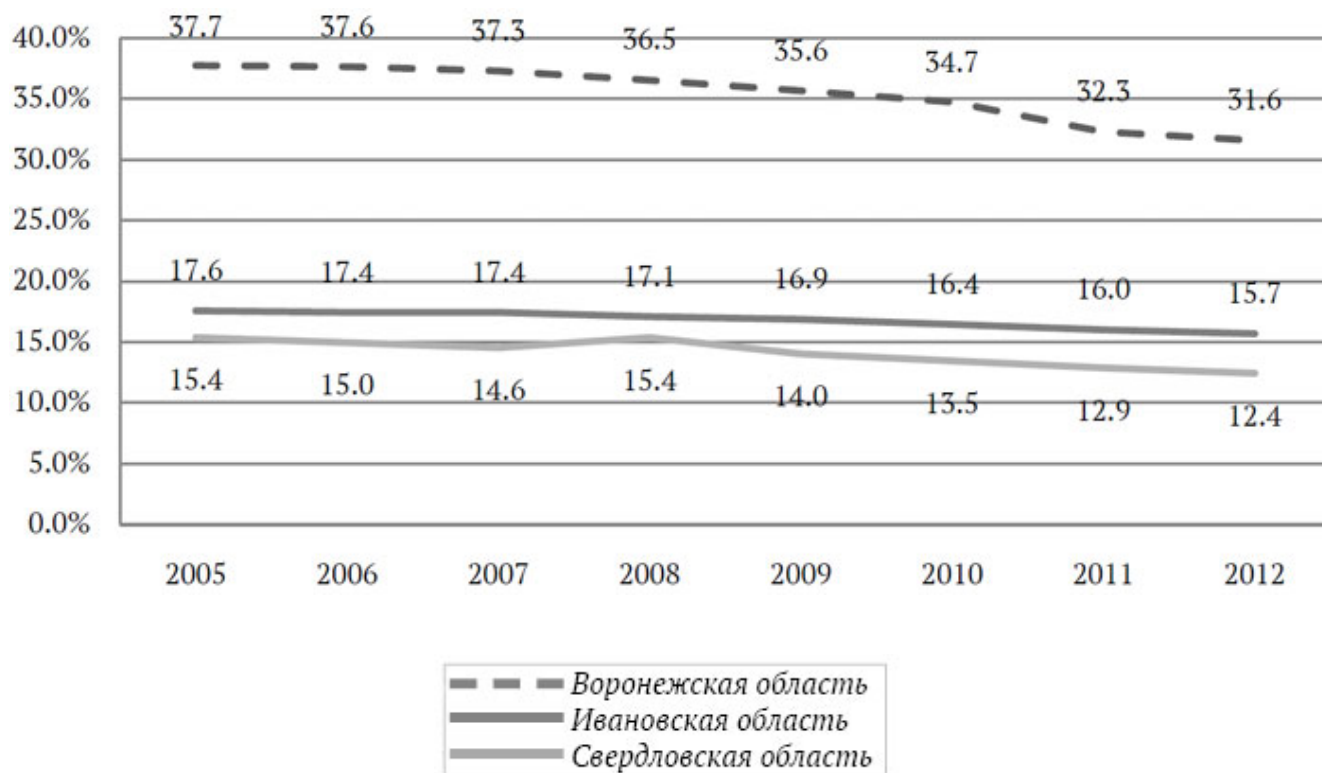


Как следует из рис. 4, в Свердловской и Ивановской областях с 2010/11 уч. года число учащихся, приходящихся на 1 учителя, превысило 14 человек, т. е. тот уровень, который Минфин России считает эффективным, поскольку он превышает показатель 1990 года.

По показателю «среднее число учащихся, приходящихся на одного учителя», Ивановская и Свердловская области близки, хотя Ивановская область, за исключением 2009/10 уч. года, немного обгоняет Свердловскую. Что касается Воронежской области, то она сильно отстает от двух других рассматриваемых регионов.

Вместе с тем более низкая организационно-экономическая эффективность Воронежской области обусловлена в первую очередь высоким удельным весом сельских учащихся в общей численности учащихся дневных общеобразовательных школ (рис. 5).

Рис. 5. Удельный вес сельских учащихся дневных общеобразовательных школ в общей их численности в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2005-2012 гг.

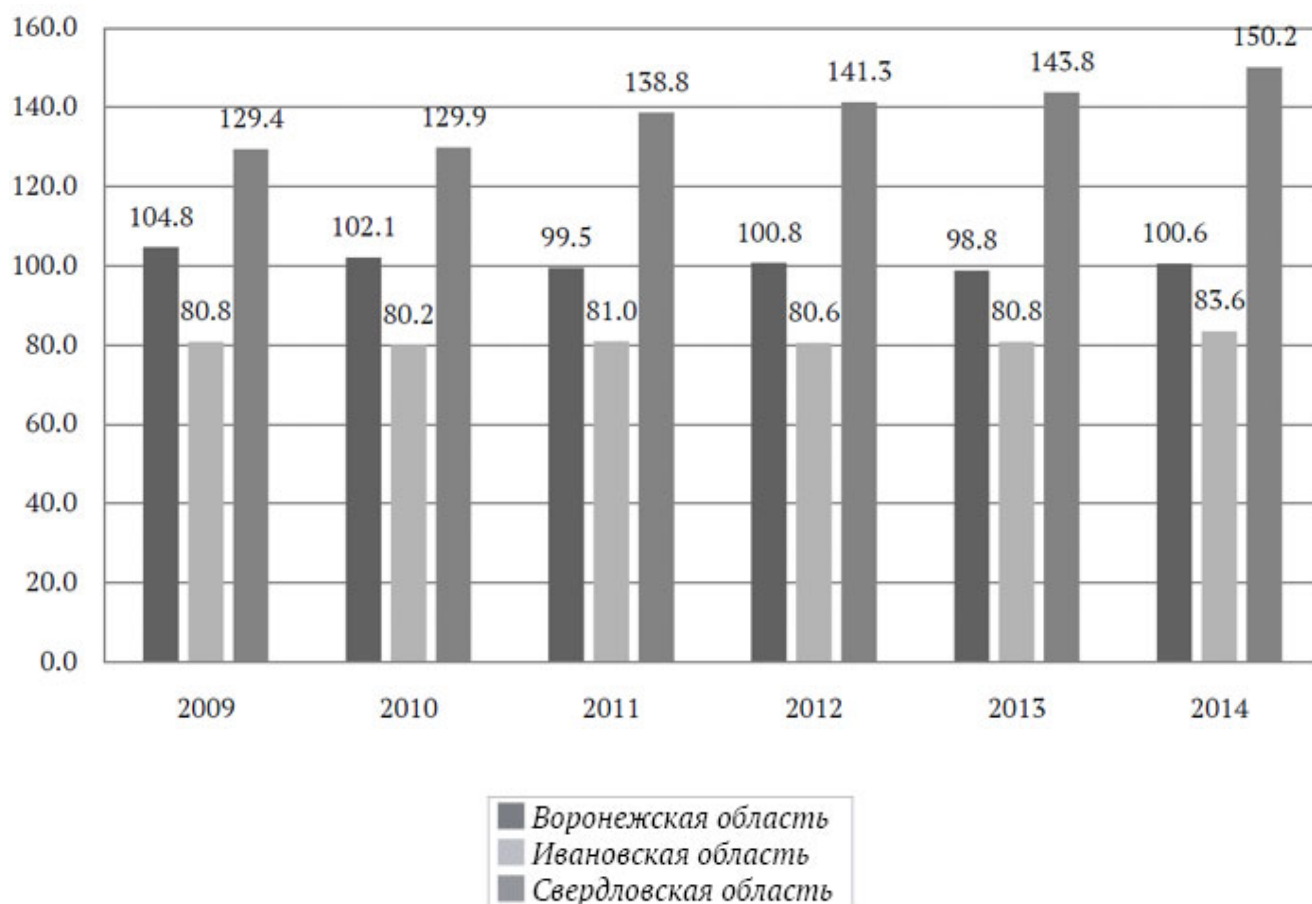


В Свердловской области удельный вес сельских школьников практически в 2 раза ниже, чем в Воронежской области, а в Ивановской области — почти в 2,5 раза.

При этом с течением времени этот разрыв практически не сокращается, хотя во всех рассматриваемых регионах удельный вес сельских школьников в общей численности учащихся снижается.

Как следует из рис. 6, в 2009—2014 годах число сельских учащихся, приходящихся на 1 школу, в Воронежской и Ивановской областях оставалось практически неизменным, а вот в Свердловской области шло заметное укрупнение сельских школ.

Рис. 6. Число учащихся, приходящихся на 1 сельскую школу, в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2009–2014 гг., чел.



Большой удельный вес сельских учащихся (почти треть) и малочисленность сельских школ не позволяют Воронежской области повышать организационную эффективность системы школьного образования.

Таким образом, организационно-экономическая эффективность региональных систем образования во многом зависит от:

- сложившейся в субъекте Федерации системы расселения;
- доли сельских школ и сельских школьников;
- возможностей организовать подвоз учащихся в селе к крупным школам.

Воронежская область была одним из участников Второго образовательного займа, в котором процессы реструктуризации сети сельских школ, а также реализация программы «Школьный автобус» были одними из основных мероприятий проводимой реформы.

Сделано в этом направлении было достаточно много, чтобы выполнить условия получения заемных средств. Затем программа «Школьный автобус» была продолжена областью в рамках Приоритетного национального проекта «Образование». Тем не менее проблема сельских школ и реструктуризации их сети до сих пор остается одной из ведущих в системе образования данного субъекта Российской Федерации.

Бюджетное финансирование общего образования в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2009—2013 гг. (последние доступные официальные данные) характеризовалось следующими данными (табл. 1).

Таблица 1. Бюджетные расходы на общее (школьное) образование в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2009–2013 гг., тыс. рублей

		2009	2010	2011	2012	2013
Воронежская область	Всего	6887504,5	6965957,1	7776631	9654327	11359541
	Городские поселения	3633548,4	3860597,8	4309474	5304563	6159765
	Сельская местность	3253956,1	3105359,3	3467157	4349764	5199776
Ивановская область	Всего	2843411,4	2918489,5	3254441	3735623	4230451
	Городские поселения	2027519,8	2129408,5	2403067	2773274	3136633
	Сельская местность	815891,6	789081	851374	962349	1093818
Свердловская область	Всего	15680934,9	16890740,7	21648804	25797494	27182764
	Городские поселения	11959425,4	12809185,6	16662129	19695535	20928833
	Сельская местность	3721509,5	4081555,1	4986675	6101959	6253931

За пять лет (2009–2013 гг.) бюджетное финансирование общего (школьного) образования в Воронежской области выросло в 1,65 раза, при этом в городской местности оно увеличилось в 1,7 раза, а в сельской — в 1,6 раза.

В Ивановской области бюджетное финансирование общего образования в тот же период времени повысилось в 1,6 раза, в городах и поселках городского типа — в 1,5 раза, в сельской местности — в 1,55 раза.

Аналогично в Свердловской области общий рост бюджетного финансирования общего образования составил 1,7 раза, в городе и ПГТ — 1,75 раза, а в сельской местности 1,7 раза.

Таким образом, бюджетное финансирование общего образования в Воронежской и Свердловской областях росло быстрее в городах и ПГТ, в Ивановской области — в селе.

В результате бюджетное финансирование в расчете на 1 учащегося государственных и муниципальных школ в рассматриваемых регионах изменялось в 2009–2013 гг. следующим образом (табл. 2).

Как следует из таблицы 2, бюджетные расходы в расчете на 1 учащегося во всех трех регионах резко выросли в 2012 г., когда была поставлена задача повышения заработной платы учителей.

Таблица 2. Бюджетные расходы в расчете на 1 учащегося государственных и муниципальных школ в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2009–2013 гг., тыс. руб.

		2009	2010	2011	2012	2013
Воронежская область	Всего	34,5	35,5	39,9	50,2	59,2
	Городские поселения	28,3	30,2	32,7	40,3	46,4
	Сельская местность	45,7	45,6	55,1	71,7	88,1

Ивановская область	Всего	33,4	34,5	38,0	43,4	48,8
	Городские поселения	27,7	29,1	32,2	36,8	41,1
	Сельская местность	68,2	69,3	77,3	89,7	104,9
Свердловская область	Всего	40,4	43,4	52,9	62,2	64,8
	Городские поселения	37,1	39,3	48,5	56,3	59,0
	Сельская местность	56,9	63,7	76,1	93,9	96,6

В Воронежской области они в среднем выросли за год на 30%, однако в городской местности рост был скромнее — на 20%, а в сельской — более высоким, на те же 30%.

В Ивановской области бюджетные расходы в расчете на 1 учащегося государственных и муниципальных школ выросли в 2012 г. не столь значительно: в среднем на 14%, в городской местности также на 14%, а в сельской — на 16%.

В Свердловской области как в городской, так и сельской местности бюджетные расходы в расчете на 1 учащегося государственных и муниципальных школ выросли в 2012 г. по сравнению с 2011 г. на 20%.

Всего же за рассматриваемый период бюджетные расходы в системе общего образования в расчете на 1 учащегося выросли в Воронежской области в 1,7 раза (в городе и ПГТ — в 1,6 раза, в сельской местности — в 1,9 раза), в Ивановской области — в 1,5 (при этом и в городской, и в сельской местности в среднем расходы в расчете на 1 учащегося увеличились в 1,5 раза), в Свердловской области — в 1,6 раза (в городе и ПГТ — в 1,6 раза, в сельской местности — в 1,7 раза).

Во многом разные темпы роста бюджетных расходов в расчете на 1 учащегося в рассматриваемых регионах были связаны с тем, насколько интенсивно в них было внедрено нормативное подушевое финансирование, т. е. фактически сколько школ в регионе стали новыми бюджетными и автономными, а сколько получили статус казенных учреждений (организаций) — табл. 3.

Таблица 3. Число государственных и муниципальных школ в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях, в которых не было внедрено нормативное подушевое финансирование

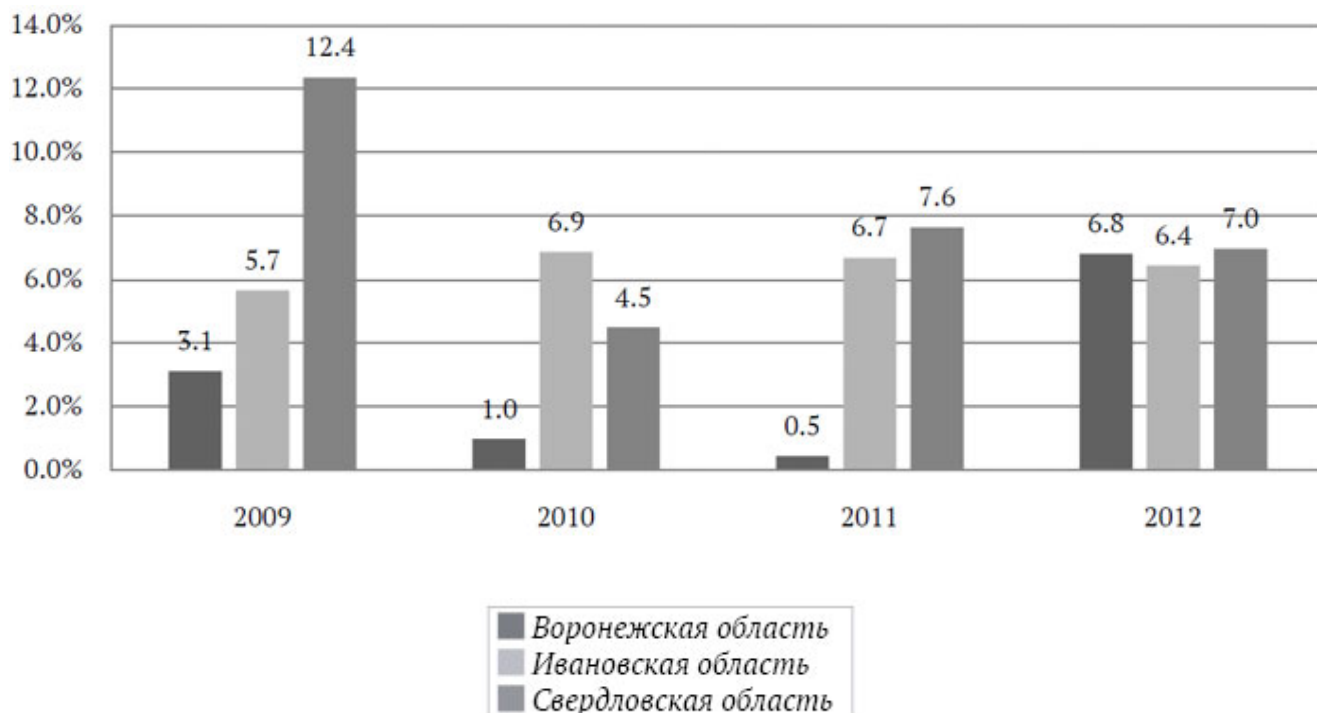
	2009	2010	2011	2012
Воронежская область	29	9	4	58
Ивановская область	18	21	20	19
Свердловская область	130	50	80	72

Как следует из табл. 3, число государственных и муниципальных школ Воронежской области, в которых НПФ не было введено, падало до 2011 г., а в 2012 г. стало расти, в Ивановской области число таких школ было практически постоянным, а в Свердловской

области процесс протекает волнообразно — сначала число школ без НПФ падало, потом стало увеличиваться, а затем снова снизилось.

В 2012 г. (более поздние данные отсутствуют) доля школ, которые не перешли на нормативное подушевое финансирование, составила в рассматриваемых регионах 6,4–7% (рис. 7).

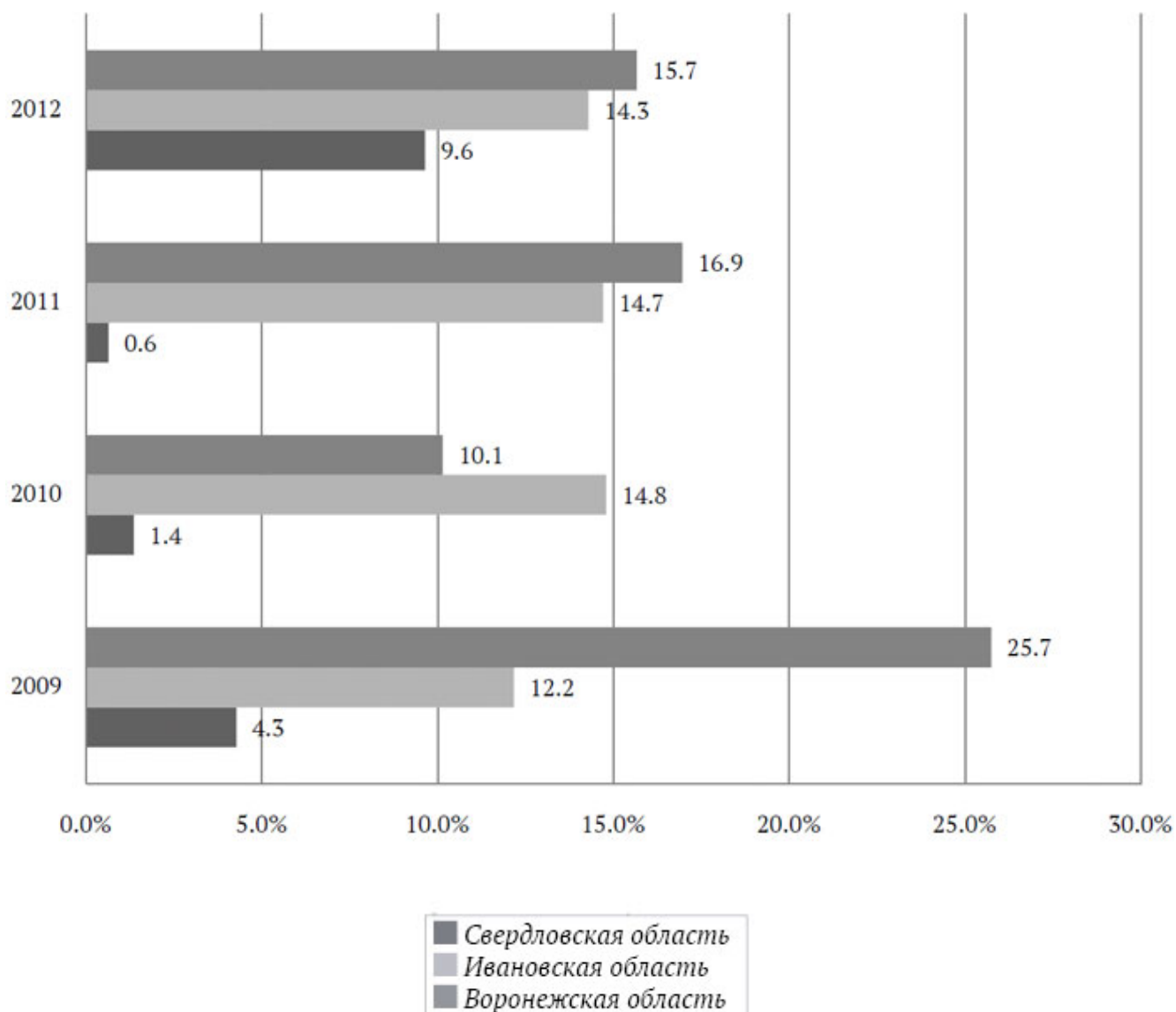
Рис. 7. Удельный вес государственных и муниципальных школ в общем их числе, в которых не введено НПФ, %



Представляется, что примерно 6–7% государственных и муниципальных школ как раз и будет той долей, в которых не будет действовать НПФ (они будут казенными организациями).

Вместе с тем из приведенных данных следует, что большинство даже сельских школ остались в рассматриваемых регионах бюджетными учреждениями, хотя если считать, что все школы, не перешедшие на нормативное подушевое финансирование, сосредоточены в сельской местности, то получаем, что доля казенных образовательных организаций в селе будет достаточно высокой (рис. 8).

Рис. 8. Удельный вес государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, которые не ввели НПФ, в общем числе школ, расположенных в сельской местности, в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях, в 2009–2012 гг. (с 2012 г. — предположительно казенные организации), %



Если сделанное предположение о том, что казенные школы сосредоточены исключительно в сельской местности, верно, то хорошо видно, что в Воронежской области первоначально пытались вводить НПФ во всех сельских школах (хотя, возможно, тут мы имеем дело с искаженными статистическими данными), но в 2012 г., когда осуществлялся переход бюджетных учреждений в казенные, новые бюджетные и автономные учреждения (согласно 83-ФЗ), предпочли все-таки определенную часть сельских школ сделать казенными учреждениями.

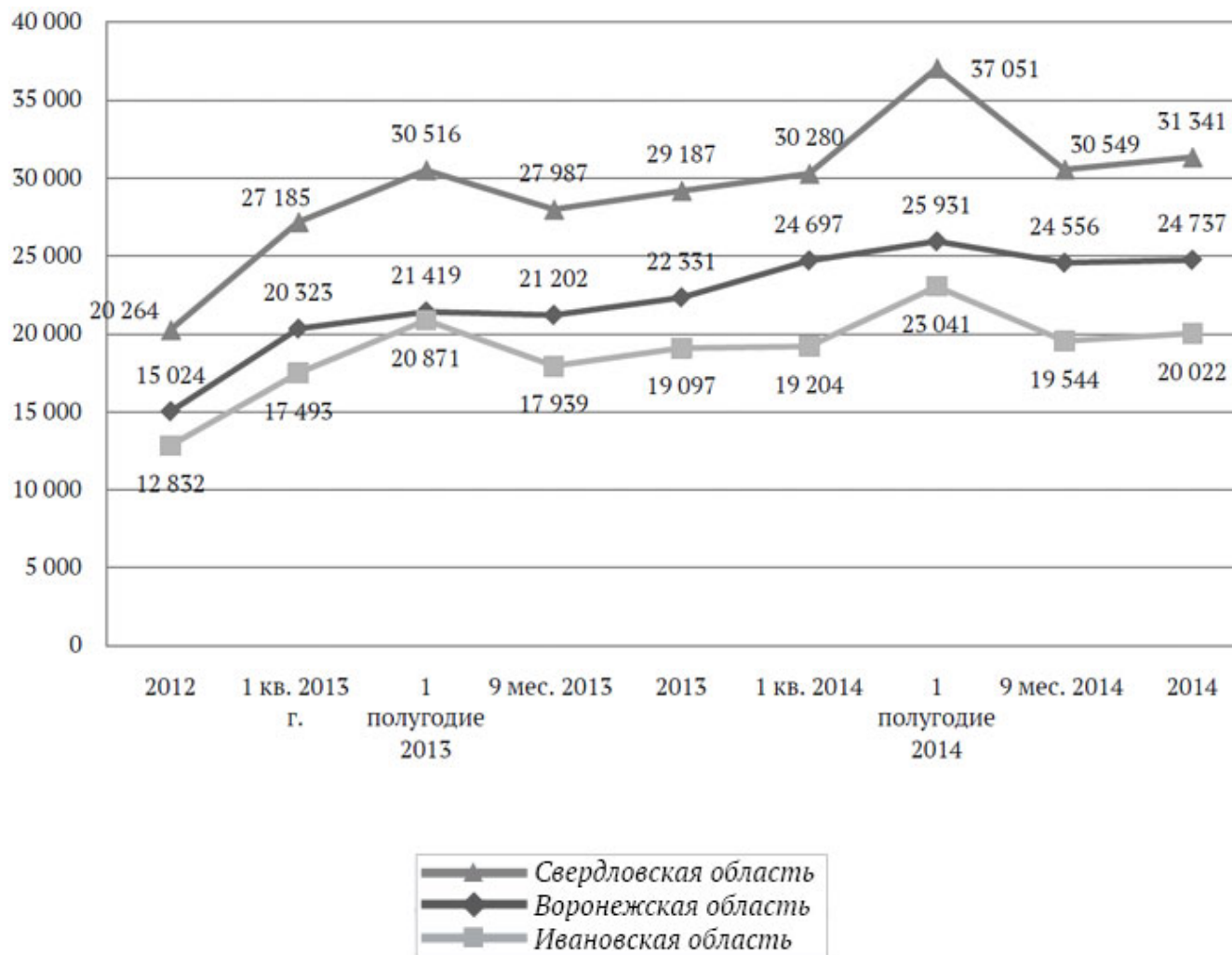
В Ивановской области доля сельских школ, не перешедших на НПФ и затем ставших казенными учреждениями, была достаточно стабильной весь период и составила около 15%. В Свердловской области, напротив, достаточно большая доля сельских школ, в которых не осуществился переход на НПФ, сокращалась, а в казенные учреждения (если наша гипотеза верна) были преобразованы в 2012 г. около 16% сельских школ.

Тем не менее, хотя Воронежская область преобразовала в новые бюджетные большую часть сельских школ, их высокий удельный вес в общем числе государственных и муниципальных общеобразовательных организаций приводит, как уже отмечалось, к более низким показателям эффективности по сравнению с двумя другими субъектами Федерации.

Средняя заработная плата учителей в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях

в 2013—2014 гг. изменялась следующим образом (рис. 9).

Рис. 9. Динамика средней заработной платы учителей государственных и муниципальных школ в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2013-2014 гг., рублей



По сравнению с 2012 г. среднемесячная заработная плата учителей выросла в 2014 г. в Свердловской области на 11 077 рублей, в Воронежской — на 9 713 рублей, в Ивановской — на 7 190 рублей.

Среднегодовая численность учителей в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2013 и 2014 гг. представлена в табл. 4.

Таблица 4. Среднегодовая численность учителей в государственных и муниципальных дневных общеобразовательных организациях в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2013 и 2014 годах, чел.

	2013	2014

Воронежская область	Городские поселения	8 643	8 510
	Сельская местность	7 522	7 429
	Всего	16 165	15 939
Ивановская область	Городские поселения	4 364	4 423
	Сельская местность	1 301	1 286
	Всего	5 665	5 709
Свердловская область	Городские поселения	21 695	21 834
	Сельская местность	6 713	6 739
	Всего	28 408	28 573

Таким образом, на повышение средней заработной платы учителей было израсходовано за два года, по нашим расчетам, в Свердловской области 4,93 млрд рублей, в Воронежской области — 2,44 млрд рублей, а в Ивановской области — 638,8 млн рублей.

Рассмотрим теперь, какую долю заработная плата учителей школ занимает в их бюджетах. В силу того, что наиболее полная информация есть только по 2013 г. (для 2014 г. нет информации о бюджетных расходах в расчете на 1 учащегося государственных и муниципальных школ), расчеты были сделаны для этого года.

Кроме того, поскольку данные о средней заработной плате учителей Росстат приводит по формам собственности организаций (федеральная, региональная и муниципальная), а не в разрезе город — село, то и расчеты усреднены по соответствующему региону.

В расчетах также учитывается, что значительная часть учителей работает на 1,5–2 ставки.

Результаты расчетов сведены в табл. 5.

Таблица 5. Экономическое положение государственных и муниципальных школ и доля учительской заработной платы в их бюджетных расходах в Свердловской, Воронежской и Ивановской областях в 2013 г.

	<i>Среднее число учителей в школе, человек</i>	<i>Бюджетные расходы школы, тыс. руб.</i>	<i>Средняя зарплата учителя, тыс. руб.</i>	<i>ФОТ учителей, тыс. руб.</i>	<i>Доля расходов на зарплату учителей в бюджетных расходах школы, %</i>	<i>Доля расходов на оплату труда работников школы в бюджетных расходах школы, %</i>
Воронежская область	19,3	13507,2	22,3	8736,2	64,7	84,8
Ивановская область	19,6	14537,6	19,1	7609,5	53,3	68,0
Свердловская область	26,3	25169,2	29,2	15620,7	62,1	80,7

Как следует из табл. 5, доля расходов государственных и муниципальных школ на заработную плату учителей составляла в рассматриваемых регионах в среднем от 53,3% до 64,7%. При этом доля расходов на заработную плату работников школы

в 2013 г. только в Ивановской области была ниже 70%, а в Воронежской и Свердловской области превысила 80%. Можно предположить, что в 2014 г. эта доля еще выросла.

Таким образом, дальнейшее повышение заработной платы учителей в ближайшие годы может происходить только за счет сокращения вспомогательного персонала государственных и муниципальных школ, что, как представляется, достаточно негативно скажется на качестве школьного образования и разнообразии предоставляемых образовательных услуг.

 **ДИРЕКТОРИЯ**

<http://www.direktoria.org>

© Информационная система «Директория», 2016

© Журнал руководителя управления образованием №3 (54), 2016