

«Плюсы» и «минусы» бюджетного финансирования: чего больше?

*А.Н. Романов
О.Г. Бельдина*

Основная цель нормативно-подушевого финансирования, которое считается наиболее перспективной формой финансирования образовательных услуг, — выделение бюджетных средств по единым методикам путём умножения нормативной стоимости единицы государственных услуг на количество предоставляемых услуг. Из этого можно сделать вывод, что финансируется не учреждение, а услуга. Поэтому норматив стоимости одной услуги должен учитывать расходы, связанные не только с фондом оплаты труда, но и с текущими затратами. Финансирование услуги создаст стимулы к сокращению издержек и экономии бюджетных средств.

На этапе составления бюджета главные распорядители бюджетных средств могут определить базовые объёмы бюджетного финансирования конкретных школ, которые будут корректироваться в зависимости от фактического объёма предоставляемых за отчётный период услуг.

Деньги следует за учеником

В основе нормативного подушевого финансирования лежит принцип «деньги следуют за учеником». Основа нормативного подхода в финансировании школ — региональные законы о минимальных социальных затратах, а также утверждённые законами субъектов РФ или постановлениями региональных органов исполнительной власти методики расчёта нормативов бюджетного финансирования реализации основных общеобразовательных программ.

Этапы

Нормативное подушевое финансирование школ осуществляется в три этапа: формирование субвенций на нормативной основе; выделение этих средств муниципалитетами; доведение средств по душевому нормативу до школ.

Преимущества и недостатки

В качестве «плюсов» этой системы финансирования называют «прозрачность» и «следование средств за учеником». Очевидные «минусы»:

- При нормировании затрат для каждой школы объективно необходим индивидуальный норматив, а в смете будет сохранено постатейное деление расходов.
- Нормативное подушевое финансирование в условиях фактически сложившегося неравенства условий организации образовательного процесса (различная наполняемость классов, деление классов на группы и т.д.) не исключает неравенство фактических расходов в отдельных школах и, как следствие, влечёт за собой разную стоимость бюджетной образовательной услуги.
- В сложившейся демографической ситуации в нашей стране уменьшается численность учащихся школ, снижается количества классов-комплектов, средней наполняемости классов, что влечёт за собой сокращение бюджетного финансирования не из-за того, что школа имеет «плохой» имидж, а потому, что просто нет учеников.
- Сокращение общей численности учащихся ведёт к снижению их числа и, следовательно, снижению заработной платы на одного учителя, а она и так отстаёт от заработной платы в экономике, что не позволяет привлечь в отрасль молодые квалифицированные кадры.

Как следствие, в средней российской школе останутся, за редкими исключениями, либо пенсионеры, которые имеют к нищенской учительской зарплате добавку в виде пенсии, либо молодёжь без опыта, которым помогают родители. Процесс деградации педагогического состава в школах продолжится, поскольку существующие нормативы оплаты учительского труда не мотивируют повышение профессионализма.

Малокомплектные школы

Особого внимания заслуживает положение малокомплектных сельских школ. Здесь уже очевидна кричащая тенденция: в год на селе закрывается 600–700 школ. Если этот процесс будет продолжаться, то село попросту вымрет: если школа в деревне закрывается, а во многих населённых пунктах это единственный культурный центр, большинство молодых семей с детьми уезжает. Если они останутся, то возникает вопрос о транспорте и перевозке учащихся: закрывая малокомплектные школы, необходимо организовать безопасные и гарантированные перевозки учеников из этих школ в действующие. Наш переменчивый климат и плачевное состояние сельских дорог не позволяют своевременно доставлять школьников к месту учёбы даже автобусами, а их приобретение и содержание требуют дополнительных значительных затрат.

Выравнивающие коэффициенты

Нормативное подушевое финансирование требует применения выравнивающих коэффициентов. Очевидно, что финансирование должно быть различным при

обучении здорового ребёнка и ребёнка-инвалида, в городской и сельской школе, а также в школах в различных климатических условиях. Но таких коэффициентов не должно быть много, в противном случае система финансирования утрачивает свою прозрачность.

Социальная дифференциация

Можно предвидеть, что нормативное подушевое финансирование приведёт к дальнейшему делению учащихся: школы захотят комплектоваться только способными учениками и (или) учениками с платёжеспособными родителями (законными представителями). Появятся школы для «умных» и «глупых» детей. Как следствие — для большинства детей, в том числе и одарённых, доступ к качественному образованию по всем этим причинам станет невозможным, что противоречит нормам Конституции РФ. Для борьбы с социальной дифференциацией в сфере образования, помимо перехода на нормативное подушевое финансирование, должна реализоваться специальная социальная образовательная программа.

* * *

Переход на новый механизм финансирования предполагает привлечение к управлению образованием всех участников образовательного процесса, но уповать на то, что государство возьмёт на себя все функции по воспитанию современных, динамичных, самостоятельных людей, вряд ли стоит. А ведь именно сегодняшние школьники и есть будущее России.

Разработать чудодейственное лекарство, которое бы вылечило российскую систему образования от всех болезней, не сможет никто. Думать, что можно дать образованию столько средств, чтобы раз и навсегда решить все его проблемы, фантазия: на следующий день появятся новые нужды, и денег снова будет не хватать. Учитывая всё это, бюджетное финансирование образования нужно модернизировать на основании системных государственных управленческих решений.

Алексей Николаевич Романов, декан факультета «Менеджмент и право»
Уральского государственного экономического университета, заведующий
кафедрой права, доцент, кандидат юридических наук

Оксана Геннадьевна Бельдина, преподаватель кафедры права факультета
менеджмента и права Уральского государственного экономического
университета