

# НОРМАТИВНОЕ ПОДУШЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ: ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ, МОДЕЛИ, МЕХАНИЗМЫ



**Михаил Никитин,**  
ректор  
Учебного центра  
Федерального  
института развития  
образования  
Министерства  
образования  
и науки РФ,  
профессор,  
доктор  
педагогических  
наук

Для достижения конкурентных преимуществ российской экономики инвестиции в профессиональное образование гражданина (т.е. человеческий капитал) не менее значимы, чем инвестиции в производство. Современные исследования по экономике образования убеждают, что инвестиции в человеческий капитал создают предпосылки для инновационного развития как экономики знаний, так и «общества знания». В США каждый год, затраченный на учёбу, повышает заработную плату работника в среднем на 10%. Экономика, основанная на знаниях, это взаимодействие трёх рынков: рынка знаний, рынка образовательных и других услуг, рынка профессиональных компетенций, ибо предметом продажи являются именно компетенции. Мы привыкли к традиционному разделению труда между производителями знания (образовательными учреждениями) и потребителями знания при участии посредника. Сейчас возникает образовательная система, при которой потребитель знания участвует в его создании.

Проведённое нами исследование позволяет рассматривать нормативное подушевое финансирование как один из видов государственного инвестирования бюджетных средств в потребителя знания (т.е. в человеческий капитал). Оно оправданно, когда профессиональное образование охватывает широкие слои населения (1) когда обученные специалисты находят работу (2) и когда растёт качество жизни человека и его семьи (3).

Поскольку бюджетных средств всегда, везде и всем не хватало, не хватает и не будет хватать, государство разрабатывает методы и механизмы их нормирования. По ряду объективных факторов стоимость обучения в профессиональной школе растёт ежегодно. Возрастает технологичность учебного процесса. Требуется внедрение современных информационных и телекоммуникационных средств обучения. Для профессионального обучения студентов необходимо сложное учебно-тренажёрное оборудование, требуются дополнительные квалификации преподавателей и мастеров профессионального обучения. Следует признать нормальным разнообразие источников финансирования профессионального образования, где норматив подушевого финансирования есть одна из новаций, осуществляющая государственные полномочия. Рассмотрим более подробно понятийный аппарат, цели перехода к нормативному финансированию, принципы, модели, отличительные особенности, базовую расчётную формулу, кластерную классификацию образовательных программ начального (среднего) профессионального образования.

## **Понятийный аппарат:**

- Норматив бюджетного финансирования есть минимальная величина финансовых затрат бюджета любого уровня, обеспечивающая конституционное право граждан на получение первого бесплатного (для физического лица) начального (среднего) профессионального образования в соответствии с государственным заказом;

- нормативный метод подушевого финансирования обеспечивает рациональное планирование и распределение средств из бюджетов любого уровня.

Необходимость точно определять понятия связана с требованиями законодателя, который установил, что бюджетные ассигнования можно планировать и распределять только по закону. В качестве рабочего инструмента мы рассматриваем такие термины как «государственный и местный норматив бюджетного финансирования в расчёте на одного обучающегося», который содержательно соответствует



«подушевому финансированию». Деньги следуют за учеником и выбранной им профессией обучения — это принцип, который превращает ученика в главного заказчика образовательной программы и регулятора бюджетных финансовых потоков. Пришли учащиеся на обучение в учреждение профессионального образования (УПО) — вместе с ними на счёт УПО пришли деньги; ушли учащиеся через два месяца — ушли деньги. Движение финансовых потоков осуществляется в русле двух базовых моделей.

- Модель институционального бюджетного нормативного финансирования образовательной организации (учреждения) НПО (СПО) есть механизм содержания государственного имущественного комплекса (движимого и недвижимого) имущества на основе специальных нормативов.

- Модель персонифицированного финансирования есть механизм нормативного финансирования образовательных программ профессионального образования, классифицированных по кластерным группам.

- Кластер образовательных программ — установленное количество отраслевых групп и профессий (специальностей) по общим признакам затрат на каждую группу.

Формула расчёта норматива бюджетного финансирования основывается на количественных параметрах приёма студентов и выполнения образовательных программ. В этом случае она есть инструмент государственного управления.

### **Цели перехода системы начального (среднего) профессионального образования к нормативному финансированию**

Стратегические цели определены Федеральной целевой программой развития образования на 2006–2010 гг. (утверждена постановлением Правительства РФ № 803 от 23.12.2005 г.) и уточнены

в Комплексе межведомственных мероприятий по развитию начального и среднего профессионального образования на период до 2010 года (утверждены Правительством 21.06.2006 г.). Внедрение модели нормативного бюджетного финансирования предполагает достижение следующих целей:

- *перейти* от финансирования «образовательных учреждений» к финансированию востребованных «модульных образовательных программ НПО (СПО)», что будет стимулировать конкурентные отношения в профессиональном образовании;

- *разграничить* компетенции, полномочия и ответственность государственных и муниципальных органов управления за реализацию образовательных программ НПО (СПО);

- *повысить* обоснованность маневрирования регионально-муниципальными финансовыми ресурсами при реализации образовательных программ НПО (СПО) для обеспечения доступности качественного профессионального образования;

- *показать* реальные, либо близкие к реальным, затраты на реализацию образовательной программы НПО (СПО), для всех субъектов образовательной политики (правительства, работодателя, общества, домохозяйств);

- *оптимизировать* региональную сеть учреждений НПО (СПО), стимулировать конкурентоспособность управленческого и педагогического персонала.

Формулирование целей и принципов нормативного финансирования позволяет более точно определить источник финансирования, границы государственных полномочий при подготовке квалифицированной рабочей силы. Государственная стратегия перехода к финансированию образовательных программ закладывает основные требования к совершенствованию экономических механизмов их реализации. Основным требованием становится утверждение, что за профессиональное образование должен



платить тот, кто получает от него выгоду. Таких субъектов четыре: правительство, индивид, работодатель, учреждение профессионального образования (УПО).

### Принципы нормативного бюджетного финансирования НПО (СПО)

Они заложены нормами Бюджетного кодекса РФ и предполагают, что расчёты нормативов должны отвечать следующим требованиям:

- единая методология расчётов;
- прозрачность финансовых потоков бюджетных средств на всех этапах;
- разграничение финансовой ответственности бюджетов различных уровней за обеспечение как государственных гарантий на получение бесплатного (для физического лица) НПО (СПО), так и за обеспечение государственного заказа на подготовку работников квалифицированного труда (рабочих, специалистов);
- расчёт норматива бюджетного финансирования на одного учащегося и одну образовательную программу НПО;
- учёт законодательно-определённых натуральных норм и минимальных государственных социальных стандартов (санитарные нормы, наполняемость групп, социальные компенсации);
- включение в расчётную величину регионального норматива только текущих расходов, непосредственно влияющих на стоимость обучения.

Содержание основных фондов УПО, иные виды бюджетных затрат (на питание, транспорт, учебники) не включаются в норматив финансирования, а осуществляются учредителем на программно-целевой основе.

Для целей бюджетирования общего и профессионального образования устанавливаются соотношения, например, число студентов (обучающихся) на одного преподавателя. Как показал наш анализ первого опыта нормативного финансирования НПО (СПО), такое соотношение

может быть эффективным при обучении в границах общеобразовательного и общепрофессионального компонента государственного образовательного стандарта НПО (СПО). Более сложные кластерные группы образовательных программ требуют большего объёма финансирования, который, в свою очередь, коррелирует как с обучением определённых целевых групп, так и с пакетом требуемых компетенций и трудоустройством. Более сложный учебный план НПО (СПО) предполагает, что не только государственный норматив должен покрывать все его компоненты. Рассмотрим подробнее отличительные особенности учебного плана УНПО (УСПО) и его корреляцию с нормативным финансированием.

### Отличительные особенности нормативного финансирования начального (среднего) профессионального образования по сравнению с нормативом финансирования общего образования:

- более сложный учебный план, требующий в одном УНПО (УСПО) многих отраслевых специалистов (преподавателей черчения, специалистов по технологиям, материаловедению);
- введение дополнительных штатных должностей (маркетолог, психолог, социальный педагог, мастер производственного обучения, вспомогательные службы);
- другая структура учебного процесса (теория + производственное обучение + практика; самостоятельная работа, многообразие форм занятий (их комбинирование), дипломное проектирование);
- количественный рост коррекционного, взрослого контингентов, в том числе рост потребностей в дополнительных квалификациях, потребовал введения дополнительных структур управления учебным процессом;
- дополнительные социальные обязательства (стипендия, питание, медицинское обслуживание, спецодежда).

Повышение эффективности экономического механизма нормативного финансирования мы связываем с необходимостью устанавливать соотношение между кластерной группой образовательной программы, конкретными результатами выпускников и объёмами финансирования. Рассмотрим более подробно алгоритм кластеризации образовательных программ НПО (СПО) и их соотношение с государственным нормативом финансирования (1), с корпоративным (2) и частным финансированием (3).

В основу персонифицированной модели финансирования положены требования государственных стандартов НПО, учитывающие сложность и ступени квалификации. Кластерная классификация образовательных программ НПО позволяет ранжировать весь региональный перечень профессий по трём базовым группам: высокзатратные, средnezатратные и мало-затратные профессии.

Мы определили основные положения кластерного подхода и сформулировали понятийный аппарат.



*Кластер* — способ группировки профессий (специальностей).

*Кластерная группа образовательных программ* — установленное количество профессий (специальностей) по общим признакам затрат для планирования финансовых и материальных ресурсов.

*Кластерный норматив* — показатель минимальных, но достаточных фактических финансовых затрат для обучения по профессиям (специальностям) данной группы. Он рассчитывается в денежном выражении на объём заказа. Это стоимостный стандарт на группу профессий.

Практическое значение кластерного подхода, реализуемого в ряде регионов России, заключается в том, что он позволяет:

- статистически достоверно определить весь перечень профессий (специальностей), реализуемых как в регионе, так и на конкретной территории в течение длительного периода (3–5 лет);
- ранжировать этот перечень по группам и определять фактические объёмы финансирования на каждую группу;
- планировать объём заказа на подготовку специалистов одновременно с планированием финансовых средств на обеспечение этого заказа с ориентацией на достижение конкретных компетенций в обучении;
- контролировать достижение качественных параметров в обучении на основе их описания в договоре-контракте между государственным заказчиком и образовательной организацией;
- определить комплекс финансово-правовых санкций к сторонам за необеспечение условий договорных обязательств;
- стимулировать приток финансовых инвестиций в профессиональное образование от других заказчиков, так как объём государственного заказа всегда меньше потенциала образовательной организации.

Как показало наше исследование, адекватность профобразования совре-

менным целям и ценностям профессиональных групп, активное использование его образовательных ресурсов и ориентация на потребности социума есть показатели его открытости и, следовательно, инвестиционной привлекательности. Если для инвестора не прозрачен предмет финансирования, не конкретизированы профессиональные компетенции, которыми должны обладать исполнители инвестор имеет очень слабую мотивацию к вложению финансовых средств.

Кластерные группы профессий, определение сроков и объёмов подготовки с участием заказчиков позволяют снизить структурный дисбаланс на региональном рынке труда за счёт выявления краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных потребностей в персонале предприятий и организаций всех форм собственности. Как показало наше исследование, чем длительнее сроки обучения и чем больше социальные обязательства, тем ниже мотивация работодателя к вложению инвестиций. Есть группы профессий и категории обучаемых, где заказчиком может быть только государство, например профессиональное обучение лиц, имеющих отклонения в психофизиологическом развитии.

*Классификация кластерных групп* профессий НПО может осуществляться по:

- категориям заказчиков (государственный заказчик, отраслевой заказчик, муниципальный, частный);
- механизму финансирования (государственный норматив, отраслевой норматив, частнокредитное финансирование);
- социально-экономическим программам (развитие мелкого предпринимательства, формирование нового качества жизни в регионе, осуществление реформы ЖКХ и т.п.);
- рейтингу востребованности образовательных программ, уровню трудоустройства и размеру личного дохода по итогам трудоустройства.



Расчёт бюджетных затрат на реализацию образовательных программ по кластерным группам профессий осуществляется в соответствии с кодами бюджетной классификации (КБК) в текущих расходах учреждений профессионального образования.

Различия в стоимости кластерных групп образовательных программ учитываются при помощи коэффициентов удорожания (поправочных коэффициентов). Поправочные коэффициенты дают возможность формализовать факторы, которые для данной территории (социального статуса обучающихся) существенны и объективно влияют на стоимость обучения. Специфика реализации образовательных программ НПО учитывается на основе коэффициентов удорожания.

Деление учебной группы на подгруппы	1,15
Профессиональное обучение граждан с ограниченными возможностями здоровья, учащихся-мигрантов, учащихся-сирот	3,22
Профессионально-развивающая деятельность (организация студий, секций, факультативов, конкурсов профессионального мастерства)	2,27

Ни в коей мере не оспаривая роль профобразования как важнейшего инструмента приведения в соответствие предложения рабочей силы и спроса на неё, признавая необходимость тесной связи региональной системы НПО с рынком труда, мы, тем не менее, категорически выступаем против превращения УНПО в конвейер подготовки кадров для заполнения имеющихся на сегодняшний день вакансий на регионально-муниципальном рынке труда.

Образовательный комплекс региона должен не только следовать за требованиями рынка, но и во многом определять параметры рынка труда, обеспечивая его специалистами необходимых квалификаций. Более того, функция профессионального образования по созданию новых знаний и квалификаций оказывает прямое воздействие на рынок труда, заставляя переоценивать ценность тех или иных навыков, изменять количественные и качественные требования к трудовым ресурсам.

Данные социологического мониторинга востребованности образовательных программ, проведённого Институтом социологии РАН, показывают следующее соотношение выпуска и потребностей рынка труда:

Выпуск системы образования	Потребности рынка труда
45% ВПО	30% ВПО
15% СПО	25% СПО
30% НПО	35% НПО
10% без квалификации	10% неквалифицированные работники

На основе анализа международной практики планирования бюджетных ресурсов на реализацию образовательных

программ в профессиональном образовании с разными целевыми функциями мы предложили кластерный подход как наиболее адекватный российской практике.

Норматив бюджетной стоимости обучения одного ученика, рассчитываемый на основе квалиметрического метода, коррелирует с группой (кластером) профессий НПО. Выделяются три базовых кластера профессий по уровню минимальных бюджетных затрат:

а) *высокозатратные* (например, станочники широкого профиля, мастера сельскохозяйственного производства, наладчики полиграфического оборудования, слесари-электрики по ремонту электрооборудования подвижного состава и т.п.). Таких профессий в перечне профессий НПО около 20%. По нашим данным (в ценах 2001 г.) стоимость одного обучающегося превышает 700 у.е. в год;

б) *среднезатратные* (например, швея-закройщица, реставратор строительный, мастер столярного и мебельного производства, монтажник технологического оборудования, оператор экологических установок и т.п.). Таких профессий в перечне НПО около 50%. Затраты на подготовку располагаются в стоимостном коридоре от 400 до 700 у.е. в год на одного обучающегося;

в) *малозатратные* (например, агент страховой, рекламный, торговый, часовщик-ремонтник, проводник на железнодорожном транспорте, вышивальщица, фотограф и т.п.). Таких профессий в перечне профессий НПО около 30% (стоимость подготовки — до 400 у.е. в год на одного обучающегося). Выдвинутая нами концепция кластерного норматива позволяет ранжировать перечень по 288 профессиям начального профессионального образования не по 37 отраслевым, а по трём кластерным группам. Этот подход позволяет обосновать и установить минимальные стоимостные параметры обеспечения качества обучения по каждой из кластерных групп.



Проведённое исследование позволило структурировать финансовые расходы (см. таблицу).

На этой основе можно планировать бюджетные средства на реализацию государственного заказа системе НПО.

**Расчётный федеральный норматив минимальной бюджетной обеспеченности образовательных программ по трём кластерам профессий (в условных единицах на одного обучающегося в год)**

Базовая структура финансовых расходов учреждений НПО	Группы профессий		
	Мало-затратные	Средне-затратные	Высоко-затратные
1. Затраты на образовательную программу: заработная плата педагогических работников на основании учебного плана, с учётом количества часов теоретического и производственного обучения на учебную группу (средневзвешенный разряд преподавателей в учебной группе — 12); заработная плата администрации; заработная плата вспомогательного персонала; прочие дополнительные виды педагогической заработной платы; надбавка за отпуск; начисления на фонд заработной платы (35,8%); на расходные материалы для учебных целей; на оплату транспортных услуг; повышение квалификации педагогических работников. Все затраты даны с учётом годовой инфляции	190	483	730
2. Затраты социального характера: на питание одного обучающегося; на стипендию, в том числе на стипендию для сирот (компенсационные выплаты); на медицинское обслуживание обучающихся; на спецодежду, на мягкий инвентарь и др. (Перечень нуждается в уточнении после принятия федерального закона о социальных стандартах)	200	215	240
3. Затраты учредителя (собственника) на содержание государственных имущественных комплексов учреждений НПО: годовые затраты на капитальный и текущий ремонт зданий, оборудования; благоустройство земельного участка, территории; коммунальные услуги, в том числе услуги противопожарных и санитарно-эпидемиологических служб, затраты на ведение учетного баланса госимущества и др.	22	59	47
<b>ИТОГО</b>	<b>412</b>	<b>757</b>	<b>1017</b>

**Примечания:**

1. Расчёт заработной платы произведён из ставки 1-го разряда ЕТС — 200 руб. (с 01.01.2001 г.).
2. Затраты возрастут пропорционально стоимости материального обеспечения.

Были изучены рекомендации проекта Европейского фонда образования «Реформа профобразования в Северо-Западном регионе России», подготовленные профессором Н.Н. Петровым (мо-

дуль 2. Планирование. 2002 г.). Алгоритм кластеризации региональных образовательных программ включает в себя ряд последовательных **этапов**, представленных следующей схемой.

