

ПОДУШЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ: КАТАЛИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ ИЛИ ЦЕМЕНТИРОВАНИЕ ПРОШЛОГО?

5 сентября 2005 года Президент РФ В. Путин поставил задачу: «В течение 2006 года надо завершить переход к так называемому нормативному финансированию учебного процесса, при котором бюджетные средства следуют за учащимися». Тем самым вопрос перехода на нормативно-подушевое финансирование школы был назван в качестве одного из ключевых вопросов современной образовательной политики страны.



Ирина Абанкина,
заместитель
директора
Института развития
образования
Государственного
университета
Высшая школа
экономики,
кандидат
экономических
наук

Как считать деньги: «по формуле» или «по строчкам»?

Исходная идея нормативно-подушевого финансирования школы, фактически «образовательного ваучера», была выдвинута Милтоном Фридменом ещё в середине 50-х гг. XX века. Сущность замысла состояла в том, чтобы ввести в государственную нерыночную систему общего образования некий рыночный инструмент (субститут), позволяющий сочетать преимущества рыночной организации предоставления услуг с государственными гарантиями финансирования школы. В первую очередь имелось в виду создание механизма здоровой конкуренции школ за учеников, рост их нацеленности на индивидуальные потребности и особенности школьников, повышение возможностей выбора в школьной системе, а также рост эффективности бюджетных расходов на школу¹. При этом предполагалось, что школы получают существенно большую, чем ранее, свободу в расходовании поступающих бюджетных средств, в первую очередь в части оплаты труда наиболее эффективно работающих учителей (рост автономии школы). Всё это должно было работать (как любой рыночный инструмент) в конечном итоге на рост качества предоставляемых школами образовательных услуг.

Таким образом, можно выделить три основные исходные цели нормативно-подушевого финансирования школы:

- создание конкурентной среды в школьной системе, стимулирование процессов развития и нововведений в школах (за счёт стремления школы к поддержанию и постоянному повышению своей конкурентоспособности), рост возможностей образовательного выбора для потребителя (ученик, семья);
- рост автономии школы;
- повышение эффективности бюджетных расходов на школу.

Начиная с последней трети XX века нормативно-подушевое финансирование школы широко вводилось в разных странах — развитых, развивающихся и постсоциалистических. В 1999 году ЮНЕСКО опубликовало комплексный анализ опыта², включавший четыре конкретных примера (Австралия, Англия и Уэльс, США



Анатолий Пинский,
директор
Центра проблем
социально-
экономического
развития
Института развития
образования
ГУ-ВШЭ,
кандидат педагогических наук

¹ См. *Маттерн К.* Образовательный ваучер // *Wege zu einer neuen Bildungseconomie.* Berlin, Juventa, 1998. М.: Форум Российская школа, 1999.

² *Needs-based resource allocation in education: Via formula funding of schools / UNESCO; International Institute for Educational Planning / Kenneth N. Ross (ed.), Rosalind Levacic (ed.). Paris: UNESCO, 1999.*



и Канада, Новая Зеландия). Эти примеры свидетельствуют об эффективности нормативной системы. Основной принцип нормативно-подушевого финансирования состоит в том, что «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. Нормативно-подушевое финансирование создаёт школам финансовые стимулы для набора учащихся и предоставляет родителям возможность выбора школы (в зависимости от наличия места и соответствия ребёнка критериям приёма) и, таким образом, является важнейшим компонентом «квазирынка» образовательных услуг»³.

К концу XX века на нормативно-подушевое финансирование в школьном образовании перешли такие страны, как Чехия, Армения, Грузия, Чили, Сербия, Эстония и другие.

В России нормативно-подушевое финансирование (НПФ) школы де-юре было заложено в Закон «Об образовании» с 1992 года («Финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе государственных и местных нормативов финансирования, определяемых в расчёте на одного обучающегося»). Однако на практике эта норма не исполнялась, школы финансировались по затратно-сметному принципу. Увеличение или уменьшение числа учащихся не влияло на изменение объёма финансирования школы. Жёсткая единая система оплаты труда учителей и других работников школы не давала возможностей для экономической автономии школы.

7 июля 2003 года был принят Закон ФЗ-123 «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты РФ в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений», в ко-

тором появилась запись: «Органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями по обеспечению в части реализации государственного стандарта общего образования государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в подведомственных им общеобразовательных учреждениях, в том числе за счёт субвенций, выделяемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в соответствии с утверждёнными законами субъектов Российской Федерации нормативами расходов на реализацию государственного стандарта общего образования на уровне не ниже федеральных нормативов».

Этот закон начал работать⁴, — субъекты Федерации стали устанавливать соответствующие региональные нормативы (далеко не все и не сразу; к примеру, Москва вплоть до конца 2005 года так и не ввела НПФ). Однако эти нормативы в некоторых регионах использовались лишь для расчёта региональных субвенций муниципальным бюджетам. Нередко деньги, попав в муниципальный бюджет, далее уже направлялись конкретным школам не по подушевому принципу (то есть «деньги не следовали за учеником»). Несомненно, что Россия уже заметно отстаёт от развитых стран, от ряда стран СНГ и государств Центральной и Восточной Европы по введению НПФ школы. Как говорят в дискуссиях коллеги из бывших соцстран: «У нас финансирование школ уже идёт «по формуле», а у вас — всё ещё «по строчкам» (имеются в виду строчки жёсткой бюджетной сметы).

В несколько опережающем порядке, начиная с 2001 года, НПФ апробировалось в пилотных регионах займа МБРР «Проект реформы системы образования» — Республике Чувашии, Самарской и Ярославской областях.

Что настораживает?

Какие выводы уже можно сделать? В специальном аналитическом докладе НФПК по вопросу результатов введения НПФ отмечается следующее:

«На сегодняшний день результаты применения системы подушевого финансирования оцениваются неоднозначно. В Самаре, где она используется более пяти лет, имеются данные о положительных результатах 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; учащимися и техническим персоналом. Тем не менее, с 1997 по 2003 год

³ Аналитический доклад «Финансирование школьного образования в Российской Федерации: опыт и проблемы» / НФПК. сент. 2004.

⁴ За исключением нормы «на уровне не ниже федеральных нормативов», которая не исполнялась и с 1992 г., и в 2003 г. (при реализации ФЗ-123), а потом (ФЗ-122, 2004 г.) вообще была отменена.



реальная заработная плата учителей снизилась, несмотря на сокращение численности персонала на 17%. За это время общая сумма расходов на образование в Самаре увеличилась лишь на 6%, что позволило только на 9% увеличить расходы на заработную плату и получить ограниченные ресурсы на расходы, не связанные с оплатой труда, и на капитальные вложения. <...>

В Республике Чувашия пока ещё 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. Не появилось никаких признаков успешного решения проблемы привлечения молодых преподавателей. Отсутствие успеха в деле привлечения молодых преподавателей и то, 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 втрое, средняя заработная плата в регионе увеличивалась ещё быстрее. Главным показателем успеха системы подушевого финансирования могло бы стать сокращение разрыва между заработной платой в системе образования и за её пределами. <...>

Опыт внедрения схемы подушевого финансирования в Ярославле ещё более непродолжительный. Школы довольны новой системой, которую они рассматривают как способ повышения качества: за счёт привлечения большего числа учащихся и, следовательно, большего объёма средств. Они надеются повысить заработную плату учителей и, таким образом, привлечь и сохранить больше квалифицированных преподавателей и увеличить расходы на содержание школ. Возможно 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».

Имеющийся опыт позволяет проанализировать основные проблемы, связанные с деформированным, на наш взгляд, пониманием сущности НПФ и теми ошибками, которые уже препят-

ствуют и могут препятствовать далее успешному введению НПФ.

Ошибка 1. Завышение расчётной численности класс-комплекта

В ряде регионов (к сожалению, этот же принцип был заложен в соответствующих специальных «Методических рекомендациях»⁵) в качестве исходного показателя для расчёта норматива был принят класс-комплект в 25 человек. При этом фактическая наполняемость класса в РФ колеблется около значения 15–16 человек. Тем самым исходно закладывается сильное действующий фактор, ведущий к необоснованному снижению суммарного финансирования школьной системы.

Ошибка 2. Принятие за основу расчёта Базисного учебного плана-1998

Сегодня за основу счёта урочных часов порой предлагается брать Базисный учебный план (БУП) 1998 года. Однако в марте 2004 года утверждён новый Базисный учебный план, который решён в логике годового, а не понедельного счёта учебных часов, предусматривает профильное обучение в старшей школе, даёт значительно большую меру вариативности в организации обучения. Базирование расчёта норматива только на БУПе 1998 года само по себе будет существенно сдерживать развитие школьного образования.

При этом порой для базовых расчётов норматива берётся вариант БУПа-1998 с учебной шестидневкой! Не скажут ли после этого школам: «Ваш норматив считался по 6-дневке, следовательно, введение 5-дневки при неснижении финансирования представляется затруднительным?» Вопрос открытый...

⁵ Методические рекомендации по расчёту и внедрению нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений. Опубликовано, в частности, в Аналитическом докладе НФПК (авторы: Н.Г. Типенко, Г.В. Башкина и др.). В настоящее время активно предлагаются регионам для внедрения, предпринимаются попытки на их основе сформировать официальные рекомендации Минобрнауки России.



Ошибка 3. Фактическое сохранение старой системы оплаты труда

Эта ошибка весьма существенна. К сожалению, в последнее время предлагаются такие методы расчёта норматива бюджетного финансирования, которые фактически сводятся к расчёту фонда оплаты труда учителей школы, причём а) на основе БУПА-1998 и б) бывшей ЕТС или, говоря более конкретно, старой «Инструкции о порядке исчисления заработной платы работников просвещения»⁶. Эта инструкция считается утратившей силу, но де-факто, увы, применяется в связи с отсутствием в широкой практике других систем оплаты труда, которые надлежало бы разработать в соответствии с требованиями действующего федерального законодательства РФ.

По существу, тем самым реанимируется основное правило указанной инструкции о выплате ставки заработной платы не за всё рабочее время педагога, а лишь за его урочную часть — так называемую «норму часов педагогической работы за ставку заработной платы». Поскольку рабочее время педагогических работников установлено законом в размере 36 часов в неделю, а «норма часов (читай — урочных) за ставку» составляет, например, для учителей и педагогов общеобразовательных учреждений 5–11-х классов 18 часов в неделю, остальная часть работы либо не оплачивается вообще, либо оплачивается с помощью несущественных доплат и не нормируется.

Нам представляется в этой связи крайне важным, что Президент РФ 5 сентября 2005 года задачу перехода к нормативно-подушевому финансированию поставил рядом с другой принципиальной задачей, а именно: «Необходимо ликвидировать прямую зависимость труда учителя от количества проведённых им уроков и перейти на новую систему оплаты труда. В её основе должно быть качество преподавания». Изменение системы оплаты

и подушевое финансирование — это двуединая задача! Однако пока на практике, увы, введение НПФ осуществляется, как правило, при неизменности системы оплаты труда учителей и других школьных работников, — а это непреложным образом ведёт к кардинальному снижению эффективности НПФ, попросту — к утрате его исходного смысла.

К сожалению, все эти системные ошибки содержатся в подходе, изложенном в упомянутых выше «Методических рекомендациях по расчёту и внедрению нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений». Нас, однако, весьма обнадеживает, что подобный подход сегодня уже не монополен. Так, в Тюменской области введение нормативов сопровождалось существенным изменением системы оплаты труда учителей и иных школьных работников; к аналогичному шагу сейчас готовится Ярославская область и другие регионы.

Какие выводы можно сделать, осмыслив те типичные ошибки, которые совершаются при введении НПФ? Главный вывод в том, что мы стоим перед альтернативой: либо НПФ окажется новым эффективным инструментом, *ключевым катализатором развития российской школьной системы*, либо (если в основу всех расчётов нормативов будут закладываться старые принципы и показатели) станет в лучшем случае бесполезным, а на деле — *негативным механизмом, накрепко цементирующим все неэффективные институциональные особенности старой советской школы*. В таком варианте, помимо прочего, НПФ окажется, во-первых, фактором снижения объёмов финансирования школьного образования (а оно у нас пока отстаёт, в относительных величинах, от объёмов финансирования школы в подавляющем большинстве развитых и развивающихся стран) и, во-вторых, фактором вытеснения из школы воспитательной работы и дополнительного образования детей. Единственным реальным результатом введения НПФ «по старым лекалам» будет, возможно, увеличение численности учеников на одного учителя (сравните с опытом Самары), но это не приведёт ни к росту финансирования школы, ни к улучшению ситуации с зарплатой учителей, ни к росту качества образования.

Принципы эффективного нормирования по душам

Мы предлагаем новый подход к нормативно-подушевому финансированию школы, позволяющий сделать этот экономический механизм средством её развития. При расчёте нормативного финансирования школ должны учитываться четыре главных параметра:

— *базовое финансирование* — основное финансирование, зависящее от числа учащихся с соответствующими коэффициентами, в которых учитываются различия в ступенях общего образования (начальные классы, средние, старшие);

⁶ Утверждена приказом Министерства просвещения СССР № 94 от 16.05.1985.



— *учёт специализации обучения* — зависимость объёма финансирования от учебной программы, различие в финансировании специализированных школ;

— *дополнительные потребности учащихся* — дополнительные ресурсы для школ, которые имеют неблагоприятных в социально-экономическом отношении учащихся, учащихся с особыми потребностями в развитии, физическими недостатками и т.д.;

— *потребности, определённые особенностями образовательных учреждений* — целевые ассигнования на покрытие повышенных расходов, связанных с географическим положением, малочисленностью учащихся, определяемой удалённостью школы от центральных районов.

Для обеспечения не только функционирования, но и развития системы общего образования использование только одного инструмента нормативного финансирования недостаточно, требуется набор финансовых инструментов стимулирования качества, поддержки инноваций, целевых программ развития, информатизации, реструктуризации сети и т.д.

Финансирование *функционирования* общего образования обеспечивается за счёт следующих инструментов:

- Нормативное подушевое финансирование оплаты труда учителей и учебных расходов за счёт средств субъектов Федерации;

- Финансирование содержания школьных зданий (включая коммунальные платежи) и пришкольных территорий за счёт средств муниципалитетов. Финансирование *развития* обеспечивается путём:

- финансирования программ;
- финансирования мероприятий;
- финансирования инвестиционных и инновационных проектов за счёт капитальных расходов;
- софинансирования расходов на основе межмуниципальных агентских соглашений.

Помимо финансирования программ и проектов, следует говорить и о необходимости *стимулирования качества* (сравните с Национальным образовательным проектом в части премирования лучших школ и с некоторыми аналогичными региональными проектами). Таким образом, возникает **трёх-компонентная модель** бюджетного финансирования регионально-муниципальной системы общего образования:

- 1) нормативно-подушевое финансирование функционирования;

- 2) программное финансирование развития;

- 3) стимулирующее финансирование качества.

Ядро нормативного финансирования в каждом регионе должна составлять новая региональная система оплаты труда учителей и иных школьных работников, стимулирующая качество работы и постоянный рост квалификации. При этом расчёты норматива должны основываться на нескольких ключевых соотношениях:

- *конкурентоспособного уровня средней оплаты труда учителей в регионе*, препятствующего негативному отбору кадров в системе общего образования; в принципе, зарплата учителя должна быть для большей части регионов не ниже средней зарплаты по региону;

- принятого в регионе *соотношения учащийся/учитель* отдельно для городских округов и для сельских муниципальных районов (за редкими обоснованными исключениями для удалённых школ в труднодоступных районах, для которых должно быть на региональном уровне законодательно установлено специальное соотношение);

- соотношения *базовой и стимулирующей* части оплаты труда;

- доли расходов на *ежегодное повышение квалификации*, рассчитанной на основе средней стоимости соответствующих курсов (тренингов, семинаров, командировок).

Исходя из указанных соотношений, рассчитывается основная часть *региональной субвенции* для каждого муниципалитета, обеспечивающая расходы на заработную плату.

Дополнительно к заработной плате в субвенцию должны быть включены учебные расходы, обеспечивающие, в первую очередь, современные информационные ресурсы учебного процесса, а также другие расходы.

В соответствии с законом о разграничении полномочий в субвенцию должны быть включены и расходы на дополнительное образование детей в общеобразовательных учреждениях. Расчёты расходов на дополнительное образование должны основываться на средней стоимости услуг по дополнительному образованию и учитывать охват программами дополнительного образования, реализуемыми общеобразовательными учреждениями.

Принятие законов о разграничении расходных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления поставило регионы и муниципалитеты перед необходимостью составлять реестры расходных обязательств.



Составление таких реестров призвано обеспечить нацеленность бюджетного процесса на достижение конечных результатов, исключить дублирование функций и тем самым преодолеть неэффективность использования бюджетных средств.

Особая актуальность составления реестров расходных обязательств в сфере образования связана с разделением финансирования учреждений общего образования по основным и дополнительным программам между субъектами Российской Федерации и муниципалитетами. Сегодня работа по формированию нормативного регулирования для составления реестров расходных обязательств и осуществления распределения ответственности между уровнями власти ещё не проведена. Эта работа должна стать основой нормирования.

Схема финансирования функционирования и развития общего образования, с учётом разграничения полномочий по уровням государственной власти и местного самоуправления, выглядит следующим образом.

На региональном уровне:

Примерно 70% расходов — нормативное финансирование в расчёте на одного обучающегося, включая:

— формирование субвенций на оплату труда в соответствии с новой системой оплаты, принятой в регионе, в расчёте на одного обучающегося;

— формирование субвенций для оплаты учебных расходов по нормативам в расчёте на одного обучающегося.

Главное внимание в этом вопросе должно быть уделено современным электронным ресурсам и информатизации процесса обучения;

— финансирование дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях.

Примерно 15% расходов — финансирование целевых программ развития образования, ведомственных бюджетных программ, программ информатизации, реструктуризации, приобретение оборудования, капитальный ремонт и т.д.

Примерно 10–12% расходов — стимулирование качества образования посредством фонда поддержки — гранты, поддержка лучших учителей за качество, поддержка информатизации, поддержка инноваций и т.д.

Примерно 3–5% расходов — финансирование «сопутствующих» функций — аттестации и аккредитации образовательных учреждений и учителей с участием общественности и представителей профессионального сообщества, экспертно-аналитическое сопровождение, публичное представление результатов деятельности (открытые доклады) и т.д.

Финансирование дополнительного образования.

На муниципальном уровне:

— Расчёты нормативов по финансированию содержания зданий и пришкольных территорий, включая коммунальные платежи, оборудование, текущий ремонт и т.д.

— Формирование нормативно-бюджетного финансирования (НБФ) в расчёте на одного обучающегося, включая оплату труда, учебные расходы и условия предоставления образования, в том числе расходов на информатизацию.

— Передача НБФ вслед за учащимся в то ОУ, в котором он обучается по той или иной программе (в том числе использование НБФ для сетевого профильного обучения).

— Финансирование муниципальных программ развития образования.

— Финансирование мероприятий.

— Финансирование сетевого обучения через агентские соглашения или иные инструменты (договора простого товарищества и др.).

— Гранты.

— Финансирование «сопутствующих» функций.

Представляется, что варианты возможных решений не могут быть однозначными для регионов, значительно различающихся по показателям расходов на образование. Очевидно также, что различны могут быть позиции муниципалитетов-доноров бюджета субъекта Федерации и муниципалитетов-реципиентов этого бюджета. При согласовании интересов этих муниципалитетов необходимо будет решить на региональном уровне дилемму целей развития региона и выравнивания уровня между муниципалитетами при распределении субвенций из регионального бюджета для финансирования школ. **НО**