

Норматив глазами финансиста

Владимир КЛИМАНОВ, главный консультант по взаимодействию с регионами Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне Международного банка реконструкции и развития,

Михаил ПАНОВ, эксперт по диагностике региональных финансов Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне Международного банка реконструкции и развития

Легенды и мифы экономики образования

Проект содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне ориентирован прежде всего на Министерство финансов России, которое ежегодно занимается расчётом сумм финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации. Существенная часть этих средств так или иначе идёт в образование. Зачастую в среде педагогической общности возникает миф, согласно которому финансовая помощь, предоставляемая из федерального бюджета в виде трансфертов, напрямую связывается с расходами на образование. Между тем подобной прямой связи чаще всего нет: трансферты — это так называемые неокрашенные деньги, которые выделяются регионам для обеспечения их бюджетных обязательств. И уже региональные администрации решают на основании своего закона о бюджете, как именно и в каких пропорциях потратить эти средства. Правда, последнее повышение заработной платы учителям действительно вызвало необходимость направления дополнительной финансовой помощи субъектам Федерации.

Есть в педагогической среде ещё одна легенда, выражаемая фразой: «Нужно выполнить Закон «Об образовании», и всё будет хорошо!» Но тогда нужно выполнить и законы «Об обороне», «Об охране здоровья граждан», «О культуре» и массу других, зачастую противоречащих друг другу! Каждый год Законом о федеральном бюджете приостанавливают действие статьи Закона «Об образовании», согласно которой не менее 10% национального дохода должно тратиться на нужды образования! Очевидно, пора уже смириться с тем, что у государства может не хватать и реально не хватает финансовых средств для обеспечения всех декларативных обязательств, даже уже утверждённых и закреплённых в тех или иных нормативных документах...

Если положить рядом два федеральных закона — Бюджетный кодекс РФ и Закон «Об образовании» — выяснится, что в них есть ряд положений, которые не согласуются между собой в вопросах финансирования образовательных учреждений. Понимание такого положения вещей само по себе не позволяет согласовать законы между собой. Должны осуществляться постепенные и осмысленные шаги, чтобы радикальными решениями не сломать работу уже действующих механизмов.

На самом деле казначейская система исполнения бюджета не вгоняет образование в такие невыносимые условия, как об этом часто пишут. Много зависит от того, насколько качественно осуществляется финансовое планирование. Кроме того, к сожалению, у людей, которые завязаны в этом процессе, часто не слишком высокий уровень экономической подготовки: нужно признаться, что ошибки пока делают не только директора школ и управленцы, но и бухгалтеры, и даже сами работники казначейства.

Пока казначейская система во многих регионах, сообщая о её внедрении, остаётся простой декларацией. Ещё не отлажен механизм финансирования бюджетных учреждений, не выверена роль главных распорядителей бюджетных средств. Кстати, чем полноценнее эта система, тем меньше значение главных распорядителей. Всё это не может не порождать конфликта интересов участников данного процесса. Этим во многом спровоцированы заявления о том, что казначейство якобы разрушает финансовую самостоятельность школ...

В рамках нашего проекта разрабатываются *стандарты казначейского исполнения бюджета на региональном уровне*. Мы ожидаем, что стандарты определят регламенты, которые позволят образовательным учреждениям, как и другим бюджетополучателям,

сохранить достаточную свободу действий. При этом всё возрастающую роль приобретают формирование критериев оценки результата и ответственность за него. Вполне возможно, что не во всех регионах и не все школы должны выступать в качестве конечного бюджетополучателя. Где-то эту функцию целесообразнее делегировать более крупной структуре — централизованной бухгалтерии или образовательному округу, аналогичному тем, которые существуют, например, в США.

Норматив: мифы и реальность

Наибольшее количество мифов в вопросах финансирования образовательных учреждений сложилось вокруг понятия «норматив». Можно выделить как минимум три общих понимания: *норматив для расчёта финансирования конкретных учреждений* в данной отрасли, *минимальный (или стандартный) норматив оказания той или иной услуги* и *норматив, используемый в межбюджетных отношениях для расчёта финансовой помощи*.

Один из наиболее распространённых мифов — «Дайте нам федеральный норматив!». При этом имеется в виду некая конкретная сумма, необходимая для оказания той или иной образовательной услуги. В принципе федеральный норматив нужен, но пока наша страна к нему не совсем готова. У нас очень большая дифференциация — и межрегиональная, и внутрирегиональная. Поэтому просто равномерно разделить бюджет образования на количество учащихся и соответственно распределить по школам не получится. Скорее всего на федеральном уровне придётся принимать отдельный норматив по каждому региону — в противном случае или норматив будет несущественным для «богатых» регионов из-за своей небольшой величины, или сам федеральный норматив превратится в очередной нефинансируемый мандат.

Очевидно, нужно разделять три аспекта нормативного финансирования: кто занимается его *регулированием и установлением*, кто обеспечивает его *финансовое наполнение* и кто выступает *исполнителем установленной услуги*.

Уровни могут быть разными. Федеральный центр может сформировать общие принципы, единую методику расчёта нормативного финансирования. Регионы, исходя из своих финансовых возможностей, устанавливают объёмы и стоимость стандартной образовательной услуги, в соответствии с которыми дотируют муниципалитеты. А органы местного самоуправления рассчитывают нормативы для конкретных образовательных учреждений с учётом их индивидуальных особенностей.

Точно так же следует разводить по уровням и те или иные виды расходных полномочий, и отдельные процедуры. Теоретически, например, бюджетные закупки целесообразнее осуществлять централизованно, что создаёт предпосылки для более выгодных цен и усиления контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Однако возникает вопрос о *степени* такой *централизации*: собираемся мы закупать одинаковые стулья для всех школ региона или всё же оставляем некоторую свободу для самих образовательных учреждений? Очевидно, единого решения для всех тут быть не может.

Ещё одна распространённая иллюзия — что введение норматива может резко и кардинально улучшить финансовое положение каждой конкретной школы. Как показывает опыт Самарской области, где система подушевого нормативного финансирования уже введена, директора школ и там находятся в достаточно жёстких рамках. У них расписаны и штатное расписание, и сметы на ремонт — свобода для манёвра средствами и какой-то экономии не столь уж велика. Введение норматива оправдывает себя скорее на уровне определённого территориального образования, например, отдельного города, когда деньги могут «пойти за учеником» и возникнет база для принятия управленческих решений по реструктуризации сети учебных заведений, дополнительной помощи тем или иным школам и т.д.

Вместе с тем необходимо учитывать, что сам принцип «деньги следуют за учеником» на практике опосредуется большим числом дополнительных условий и обстоятельств. В

этой связи очень важно проблему норматива рассматривать в комплексе с проблемой внебюджетных средств в образовании. Должна быть установлена стандартная образовательная услуга, которая «стоит» некую сумму, равную нормативу, и которую бесплатно должен получить каждый ребёнок. Но при этом он должен иметь возможность получить что-то сверх — за средства своих родителей. К сожалению, сегодня механизм предоставления таких услуг не проработан даже в крупных городах. Если некая частная фирма на базе общеобразовательной школы осуществляет обучение на платной основе, должна ли она платить за освещение, отопление, аренду помещения? Или это есть неотъемлемая часть той бюджетной услуги, которую получает ученик: ему в любом случае гарантирован государством определённый уровень освещения и отопления класса? На этот вопрос пока нет чёткого ответа. Как и на ещё более примитивный: может ли гражданин получить денежный эквивалент норматива на своего ребёнка и потратить его на домашнее обучение, занятия с репетитором?

Неизменное изумление вызывает и фраза, которую любят повторять апологеты норматива: «Каждый руководитель образовательного учреждения должен быть настоящим менеджером!» Сразу возникает вопрос: готова ли сфера образования выделить из своих рядов такое количество управленцев? Может ли директор школы в одночасье перейти на новую схему финансирования, если он вообще не знает, что такое финансовое планирование? Или в школы придут менеджеры из других отраслей и сфер деятельности? Тем более никто не считал, сколько у нас «настоящих менеджеров» на производстве...

Деньги и результат

Основная цель нашего проекта — *создание эффективных механизмов управления финансовыми ресурсами на региональном уровне*. Поэтому один из подпроектов был посвящён обзору расходов региональных бюджетов на образование. Одним из результатов данного обзора стала попытка создания механизма, увязывающего нормативное финансирование школ с результатами единого государственного экзамена.

Сама постановка этого вопроса отражает одну общую и пока не решённую в нашей стране проблему *критериев оценки качества оказания бюджетных услуг*, актуальную для всех отраслей социальной сферы. Как определить, насколько объём и качество оказываемых услуг соответствуют затратам бюджета на их реализацию? Если эти услуги недофинансируются, то насколько? Наши консультанты говорят о необходимости *паспортизации бюджетных услуг*. Для того чтобы измерить услугу, сначала нужно её детально описать, ответив на вопрос: что в итоге должен получить потребитель?

Однако насколько единый экзамен может выполнять роль такого критерия, пока остаётся непонятным. Во-первых, само содержание заданий Единого государственного экзамена и объективность его результатов остаются предметом серьёзных дискуссий специалистов. Во-вторых, неочевидно распределение ответственности: кого мы оцениваем — деятельность непосредственно образовательного учреждения или менеджмент на уровне департамента образования города, района или области? Кто плохо оказал ту самую бюджетную услугу и на кого должны пасть санкции? В-третьих, образовательные результаты далеко не всегда будут жёстко коррелировать с затратами. Нам известен пример, когда подавляющее большинство выпускников школы в глухой марийской деревне поступали из года в год в лучшие технические вузы страны. Потому что здесь работал талантливый учитель математики. Понятно, что с финансированием это никак не было связано...

По всем этим причинам полностью увязать обеспечение школ ресурсами с результатами единого экзамена, наверное, было бы слишком упрощённым решением. «Финансирование по результату» в чистом виде — это ещё один миф.

В то же время методика расчёта норматива на основе соотношения фонда оплаты труда и прочих расходов, предложенная Министерством образования, имеет обратный недостаток: она разработана, исходя из общих объективных показателей (число школ, количество преподавателей, количество учащихся и т.п.), не связанных с качеством оказания

образовательных услуг. Очевидно, что индикаторы качественной оценки, среди которых и результаты, демонстрируемые выпускниками школ, обязательно должны быть туда внедрены. Истина, как обычно, лежит где-то между двумя крайними подходами.