

## Цена результата

### Норматив и качество образования

**Марк АГРАНОВИЧ**, руководитель Центра мониторинга и статистики образования, зам. директора Государственного научно-исследовательского института информационных технологий и телекоммуникаций «ИНФОРМИКА», кандидат экономических наук

В странах Запада подушевое нормативное финансирование реализуется достаточно просто: сумма, которую муниципалитет выделяет на финансирование образования, делится на количество учащихся — получается норматив. По этому нормативу средства и распределяются между школами. Естественно, там есть и дополнительные фонды, которые идут сверх норматива. Например, в Англии из общего бюджета образования сразу выделяются 20–30%, которые идут дополнительно школам, работающим в сложной социальной обстановке или по каким-либо иным причинам (например, большая доля детей, для которых английский не является родным языком) нуждающимся в дополнительном финансировании.

В России использовать западный подход пока довольно сложно. Если в Великобритании с её устоявшейся системой за десятилетия эмпирически сложился уровень расходов на образование, школы существуют примерно в равных условиях, их бюджет из года в год примерно одинаков, известны объёмы дополнительного финансирования из других источников, то у нас налицо огромные различия между школами и в рамках одной территории, и в целом по стране.

Именно поэтому наша особенность — и проблема — заключается в том, что мы пытаемся норматив *рассчитать*. Мы его складываем из расходов, затрат. Причём базой для всех расчётов является фонд оплаты труда, к которому добавляются накладные, или текущие расходы. В таком «нормативе» нет коммунальных услуг, капремонта, инвестиций, то есть он охватывает чуть более половины фактических расходов школы.

Если попытаться расширить эту методику, включив в неё расчёты по коммунальным услугам и капремонту (это предлагают, в частности, специалисты из Академии администраторов образования), или пойти по пути поправочных коэффициентов, учитывающих особенности отдельных школ, как делают некоторые регионы, мы неизбежно столкнёмся с другими проблемами. Во-первых, чем дробнее у нас смета, чем больше различных коэффициентов, чем подробнее мы начинаем считать, тем большая ошибка получается в итоге из наложения друг на друга мелких ошибок. Во-вторых, чем детальнее расчёты норматива, тем больше возможностей для чрезмерного регулирования и контроля жизни школы получают чиновники. В-третьих, любая система расчёта финансирования, хотим мы того или нет, выполняет стимулирующую функцию, и как только мы завязываем все платежи на фонд заработной платы, мы способствуем увеличению штата... Едва только создаётся какая-то искусственная схема, грамотный руководитель начинает думать: как на этом можно сыграть?

Главный недостаток подобных методик расчёта норматива заключается в том, что они никак не связаны с результатами работы школы. А значит, их введение в практику никак не отразится на повышении качества образования.

В рамках работы по проекту Всемирного банка по реформе бюджетной системы на региональном уровне мы предложили способ расчёта норматива, основанный не на затратах образовательных учреждений, а на результатах их работы. Необходимо подчеркнуть, что этот подход может быть использован только при наличии независимой системы оценки качества, первым шагом к созданию которой послужил эксперимент по введению единого государственного экзамена.

Суть предложений заключается в следующем. Все школы региона разбиваются на группы в зависимости от численности учащихся. Определяются средний балл единого государственного экзамена по региону, средний балл по каждой группе, а также фактиче-

ские расходы (в расчёте на одного учащегося) в школах, обеспечивших достижение того или иного балла в каждой из этих групп. Данные, полученные нами в Чувашии, показали достаточно жёсткую зависимость между результатами и затратами. Об этой же зависимости свидетельствует международный опыт: аналогичные исследования проводились в нескольких штатах США.

Правда, здесь есть известное ограничение: такая зависимость прослеживается лишь в рамках одной образовательной системы. В России это, вероятно, образовательная система региона. Уже межрегиональные сравнения, не говоря о международных, требуют определённых корректировок: имеет смысл сравнивать не абсолютные уровни расходов, а соотношение, динамику... Но в рамках одного региона зависимость между уровнями фактических затрат и результатами подтверждается экспериментально. А значит, можно посчитать, сколько дополнительно денег нужно на желаемый уровень обучения по каждой группе школ, можно посчитать норматив на одного учащегося по каждому уровню обучения. Дальше возникает вопрос политической воли: сколько денег мы готовы дать образованию? Или, иначе говоря, какой средний балл, какой уровень подготовки учащихся мы готовы профинансировать? Эти же данные позволяют дать количественную оценку равенства доступа к образованию в границах той или иной территории.

После того как определён норматив для каждой группы школ, они получают столько средств, сколько в среднем надо подобным школам для обеспечения результата. Если через год – два выясняется, что какая-то школа по результатам сильно отличается в положительную или отрицательную сторону от того среднего балла, по которому было рассчитано финансирование, возникает поле для управленческого вмешательства, в первую очередь — для выяснения причин этого.

Сразу необходимо оговориться. Меньше всего мне бы хотелось, чтобы предлагаемая схема финансирования по результату стала основанием для соревнования школ, развешивания медалей и вынесения выговоров. В первую очередь такая система — это предмет для управленческой деятельности и лишь во вторую — для поощрений и наказаний. Здесь важно понять: *почему* результат этой школы именно такой — при равных условиях финансирования? Почему разброс среднего балла по школам в этом районе больше, чем в том? Разброс среднего балла — характеристика равенства доступа к образованию: чем он больше, тем выше различия в качестве образования в разных школах и тем ниже равенство в доступе. Понять причины и принять меры к их устранению — вот задача управленческой деятельности, а не наказание и поощрение.

И второй момент. Я хочу подчеркнуть: эта схема не предполагает, что школы с более высоким баллом получают больше, а с низким — меньше. Все получают столько, сколько в среднем надо для балла, о котором заранее договорились. Например, какой-то регион принимает решение, что все школы должны иметь балл не ниже 3,8, и соответственно проводит расчёт потребности в финансировании. Можно пойти и обратным путём: у меня есть столько денег, и я могу профинансировать только такой балл. Если кто-то за эти деньги смог добиться более высоких результатов, он получит премию, подарок школе, но больший норматив он не получит! Более того, скорее всего дополнительное финансирование получит та школа, у которой балл будет ниже среднего, потому что выяснится, что там течёт крыша, дети болеют чаще других, меньше посещают занятия...

Федеральный центр в своих расчётах, в том числе в рамках определения размеров финансовой помощи регионам, должен исходить из среднего балла по России. А сколько это будет стоить — каждый регион должен посчитать самостоятельно. Дальше возникает поле для переговоров между регионами и Минфином. Если какой-то субъект Федерации даже с учётом помощи из федерального бюджета не в состоянии вытянуть средний балл по деньгам — давайте смотреть, почему: или там нужны крупные вложения на реструктуризацию сети, на обновление коммуникаций (не секрет, что образовательные системы регионов вошли в новые экономические условия с разными стартовыми позициями), а может быть, средства расходуются неэффективно — например, на сохранение любой ценой ма-

локомплектных сельских школ или на содержание относительно большего числа преподавателей в ущерб приобретению оборудования... Тут уже возникает вопрос целевой помощи Центра — методической, финансовой, но целевой: мы должны понимать, на что тратим деньги.

Очевидно, что при определении среднего балла, который мы финансируем, изначально придётся исходить из сложившегося уровня. Допустим мы провели единый государственный экзамен в 70 регионах, получили некий средний балл по стране и говорим: господа, средний балл вот такой, давайте попробуем его обеспечить во всех школах. Дальше мы будем решать вопрос о том, устраивает нас этот уровень или не устраивает. Вообще, наверное, стоит исходить из среднего балла не по пятибалльной, а по 100-балльной шкале, чтобы не соотносить эту цифру в массовом сознании с «тройкой» или «четвёркой».

Мы часто говорим про рыночные отношения в образовании, подразумевая под ними конкуренцию школ. На самом деле конкуренция — это не единственный и не главный признак рынка: и в рыночных экономиках существуют монополии. Основным отличием рынка от плановой экономики является то, что платят не за процесс, а за результат, не «осваивают средства», а покупают продукт. Пора от социальной демагогии о «приоритетности образования» перейти к разговору о результате и о том, сколько он стоит. А также о том, что такое равенство возможностей и равенство доступа к образованию. Потому что если я каждой школе даю равное количество денег — это отнюдь не означает справедливое распределение. Это значит, что я просто дал всем поровну. «Поровну» и «справедливо» в данном случае — это совершенно разные вещи!

В Чувашии закон о введении норматива бюджетного финансирования в расчёте на одного учащегося действует с 2001 года. Прежде попыток перейти к нормативному финансированию было много, но понимания наши усилия не встречали: таких средств, которые должны отражаться в нормативе, в бюджете нет! Поэтому сейчас мы пошли на формирование норматива «от сложившегося».

Мы указали разные цифры для городской и сельской школ, ввели систему из восьми поправочных коэффициентов, в соответствии с которыми происходит распределение средств по школам на местах. Пока особых трудностей не возникает. Проблема в ином: наши школы являются юридическими лицами чисто формально. Они зарегистрированы, имеют свой устав, но нет ещё одного признака юридического лица: самостоятельного хозяйствования, то есть своего счёта в банке.

Этот процесс идёт у нас маятникообразно: сначала мы отпустили всех желающих «в свободное плавание», а потом оказалось — средств так мало, что выгоднее их концентрировать и проводить массовые закупки. Теперь маятник снова пошёл в сторону хозяйственной самостоятельности, но тут вмешался новый Бюджетный кодекс, в соответствии с которым смета должна быть свёрстана на год вперёд и никакие переброски денег уже невозможны. Какой смысл на чём-то экономить, если ты ничего из сэкономленного по одной статье на другие цели потратить не можешь? Значит, теперь нужно искать пути работы внутри этой новой системы. Наши финансисты уверяют, что надо только отработать взаимодействие с казначейством, научить школы делать сметы, планировать расходы, грамотно оформлять переброску средств со статьи на статью... Будем учиться!

**Галина ЧЕРНОВА**, Министр образования Чувашской Республики