

Судьба капремонта

Финансирование по нормативу должно дополняться целевыми программами развития образования

Марк МУСАРСКИЙ, директор Центра стратегических разработок развития образования Московской области, ректор Академии администраторов образования, член Экономического совета МО РФ, кандидат экономических наук

В начале 2000 года Академия администраторов образования на конкурсной основе получила грант на разработку методики нормативного бюджетного финансирования. В рамках этого исследования мы провели анализ существующих подходов к расчёту потребностей в финансовых затратах, которые необходимы для обеспечения деятельности образовательных учреждений. К сожалению, у нас до сих пор господствует *затратный способ определения объёма финансирования*, возникший в эпоху плановой экономики. Главный недостаток этого подхода в том, что он *финансирует образовательное учреждение, вернее, систему образовательных учреждений*, вне зависимости от его целей, задач, результатов деятельности.

Путаница с определением понятия «нормативное финансирование» связана с тем, что многие специалисты не разделяют два действия в системе финансирования образования. Первое — *планирование или расчёт потребности* на основе определённых стандартных норм (финансовых, натуральных, трудовых). Если эти нормы пересчитать на одного учащегося, мы получим *норматив бюджетного финансирования*, который используется для формирования запроса к бюджету. Для определения такого норматива можно пользоваться методикой «прямого счёта», когда непосредственно обсчитываются все потребности образовательного учреждения, вплоть до мыла и туалетной бумаги. Министерство образования РФ предложило более удобную методику, основанную на соотношении фонда оплаты труда и прочих расходов. «Минус» такого подхода в том, что эти пропорции относительны и выводятся чисто эмпирическим путём.

Второе действие производится, когда в бюджете уже сформировалась строка на образование и эти средства необходимо довести до непосредственных получателей — учебных заведений. Самый простой способ — распределение средств в соответствии с принципом «деньги следуют за учеником». Это называется *нормативным подушевым финансированием*. Нормативное подушевое финансирование — это изменение способа доставки денег до потребителя, мотивация на достижение нового качества, ведь каждый новый ученик приводит к увеличению доходов школы.

Федеральный норматив, о необходимости которого так много говорят в регионах, на наш взгляд, невозможен в принципе: это будет значить, что федеральный бюджет взял на себя обязательство финансировать все школы. На федеральном уровне норматив может появиться только как расчётный показатель, который используется при межбюджетных отношениях. Законодательно норматив появляется в бюджете субъекта Федерации: расходы на одного ученика в муниципалитете не могут быть меньше, чем заявленные на региональном уровне. Обеспечение этого норматива возможно в рамках двух моделей.

Централизованная модель предполагает двухуровневое бюджетное финансирование по самарскому типу, когда средства на реализацию образовательной программы идут из региона, а на содержание собственности — из муниципалитета. *Децентрализованная модель*, которая сейчас реализуется в Ярославской области и Чувашской Республике, предполагает, что средства на образование в виде целевых субвенций поступают в муниципалитет, а затем — на расчётные счета школ. Говорить о преимуществе того или иного подхода я бы не стал: каждый из них показывает свою собственную эффективность в определённых условиях.

Отдельная проблема — *структура норматива*: какие виды расходов должны в него включаться? Очевидно, в *подушевой норматив* можно включать только текущие расходы.

Это оплата *труда* и материально-техническое обеспечение (хозяйственные расходы, связь, командировки) — словом, всё то, что необходимо для реализации учреждением образовательной программы. Коммунальные расходы, приобретение оборудования и капитальный ремонт в подушевой норматив включены быть не могут: эти цифры очень существенно разнятся по школам, и усреднение здесь чревато большими потерями.

Всем понятно, что выполнить образовательный стандарт, не обеспечив в школе свет и тепло, невозможно. Вместе с тем большинство муниципалитетов не в состоянии содержать все свои образовательные учреждения за счёт собственных доходов. Видимо, коммунальные платежи в образовательных учреждениях должны закладываться в расходную часть местного бюджета отдельно (на уровне расчёта потребностей) и учитываться в трансфертах, поступающих из региона в муниципалитеты. Естественно, для этого нужна специальная методика. В перспективе же, решив проблему ресурсного обеспечения реализации образовательной программы за счёт подушевого норматива, нужно решать и второй вопрос — за счёт изменения распределения налогов обеспечить доходную часть местных бюджетов, чтобы они могли содержать собственность. Сейчас 30-миллиардная задолженность школ по «коммуналке» как висела, так и висит.

Проблемы капитального ремонта и приобретения оборудования заключаются в том, что в социальной сфере отсутствует понятие *накопление амортизации*. Поэтому замена основных фондов происходит за счёт капитальных расходов бюджета. Очевидно, решение проблемы — в принятии на региональном и местном уровнях программ развития и в формировании соответствующих фондов: за счёт этих средств возможны централизованные закупки оборудования и капитальные вложения. Таким образом сформируется система действительно многоканального финансирования.