

Нормативное финансирование: сфера применения и границы возможностей

Ольга КОВАЛЬСКАЯ, заместитель Министра образования Правительства Московской области, кандидат педагогических наук

Работа по созданию регионального норматива финансирования образования в Московской области началась в 1996 году. Инициатива исходила от глав муниципальных образований, потребовавших установить общие «правила игры» при расчёте дотаций из областного бюджета. В 1996 году нормативы были разработаны и утверждены правительством Московской области, однако практического применения не получили, так как финансовое положение региона не позволяло в полном объёме выплачивать даже заработную плату.

После победы на губернаторских выборах Бориса Громова ситуация существенно улучшилась. Были погашены все долги областного бюджета по зарплате, стипендиям, питанию. Поэтому в 2000 году было принято решение вновь вернуться к расчёту норматива бюджетного финансирования. В 2001 году мы сформировали 16 нормативов по типам и видам образовательных учреждений, в 2002 году их число было доведено до 36. Это наша принципиальная позиция: не укрупнять норматив, а наоборот, сделать его максимально адресным, учесть особенности различных учебных заведений — городских, сельских, повышенного уровня. Чтобы выровнять ситуацию в разных территориях и в разных учреждениях, мы в этом году ввели систему поправочных коэффициентов (в частности для школ, работающих в две смены). Мы рассчитали нормативы и по учреждениям, которые выполняют сервисные функции: фильмотекам, методическим и логопедическим кабинетам, централизованным бухгалтериям и т.д. (здесь норматив — не на одного учащегося, а на одно обслуживаемое учебное заведение).

Предложенная нами методика расчёта норматива построена на *соотношениях фонда оплаты труда и расходов на текущее содержание учреждений в части материального обеспечения*. Мы исходим из того, что зарплата — единственная статья расходов, обоснованная тарификацией и штатным расписанием, которые, в свою очередь, базируются на количестве учащихся, штатных должностей, классов, часов в учебном плане, то есть наиболее объективных показателях. Поэтому мы берём все расходы на образование, определяем в них долю фонда оплаты труда, а затем простой пропорцией вычисляем потребность в иных затратах.

Предложенная Министерством образования России методика расчёта федеральных нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений (авторы Г.В. Башкина и К.В. Якушева) не может служить эталоном. Многие составляющие норматива не имеют чётких обоснований и вступают в противоречие с действующей системой планирования расходов на содержание учебных заведений.

Так, например, в фонд оплаты труда согласно данной методике включаются заработная плата (тарифная и надтарифная части), начисления на оплату труда, компенсационные выплаты за книгоиздательскую продукцию и расходы на повышение разрядов и аттестацию педагогических работников. Учитывая, что в основу предлагаемой методики положен принцип соотношений между фондом оплаты труда и фондом материального обеспечения, совсем непонятно, как в фонд оплаты труда могут попасть компенсационные выплаты, начисления на зарплату и расходы на аттестацию? Каким же образом тогда определялись «средние отношения *между* расходами на заработную плату и остальными расходами»? И что имели в виду авторы под «остальными расходами»? Одним словом, вопросов больше, чем ответов.

Кроме того, в предлагаемой методике вводится нормирование численности педагогических работников, что тем более противоречит самой системе оплаты труда в образо-

вании, где количество педагогических ставок не зависит от наполняемости классов, а учитель может работать (и работает!) не на одной ставке, а ведёт определённое количество учебных часов — менее или более, чем предусмотрено ставкой.

Рассчитанные по данной методике нормативы получаются настолько усреднёнными, что применение их на практике приведёт к избыточному выделению субвенций одним регионам и к вынужденному сокращению расходов в других.

Нормативы финансирования образовательных учреждений в Московской области разрабатывались на основе расчётной потребности учреждений, основанной на расчётах муниципальных образований, с применением индексов-дефляторов и поправочных коэффициентов. Но даже при таком подходе остаются разногласия.

Ведь в каждом отдельном случае существует множество нюансов, которые нельзя учесть в общей формуле: это и местоположение школы, и тип топлива, на котором она «работает», и степень укомплектованности учащимися, и тип, и состояние здания... Да и сама по себе формула, в которой все расходы завязаны на долю фонда оплаты труда, не идеальна. Когда в 2001 году сначала губернатор Московской области ввёл практически стопроцентную надбавку учителям, а затем решение о повышении зарплаты было принято на федеральном уровне, все пропорции в нашем нормативе нарушились! Нам пришлось искать компромиссное решение: разделить фонд оплаты труда на федеральный уровень, региональный и муниципальный компоненты и пропорции устанавливать только по федеральному уровню, не принимая в расчёт региональные и местные надбавки.

Наконец, идея нормативного финансирования школ, при котором все средства выделялись бы «одной строкой», без указания целевого назначения, находится в полном противоречии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и казначейского исполнения бюджета, где все расходы расписаны по кодам бюджетной классификации, а переброска средств со статьи на статью требует чёткого, документально оформленного обоснования.

Московская область перешла на казначейское исполнение бюджета в 2000 году, и этот переход дался учреждениям социальной сферы очень непросто. Пришлось полностью компьютеризировать весь учёт, документооборот увеличился в разы. Органы казначейства, получившие большие права в плане контроля за расходованием средств, порой использовали эти права, что называется, с лихвой — нам предъявляли такие требования, которые не предусмотрены никаким законодательством... Мы нашли выход: собрались все вместе — представители казначейства, ведомств социальной сферы, отраслевых министерств — и выработали единые методические подходы. Сейчас существенных проблем уже не возникает. Однако в таких условиях норматив возможен лишь как *средство расчёта в межбюджетных отношениях, а не инструмент финансирования школ*. Хотя многие ошибочно считают, что норматив — это панацея от безденежья и путь к финансовой свободе.