

Какие нормативы нужны российскому образованию?

Владимир ЕРОШИН, член-корреспондент РАО, директор Института управления образованием, доктор экономических наук, профессор

В последние годы в нашей стране принят ряд правительственных документов, определяющих перспективы развития отечественной системы образования. Это и Национальная доктрина образования до 2025 года, и Федеральная программа развития образования на 2000–2005 гг., и Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Во всех документах большое внимание уделено экономическим аспектам. И это естественно, так как в условиях острого дефицита бюджетных ассигнований первостепенное значение для развития отрасли приобретают вопросы повышения эффективности использования ресурсов, реализации внутренних резервов, привлечения в образование дополнительных внебюджетных средств. Вместе с тем действующая модель организации экономических отношений в образовании не обеспечивает решения ставящихся задач. Она реализует старые «распределительные» принципы формирования финансовых планов, сковывает инициативу руководителей образовательных учреждений и органов отраслевого управления, по существу не позволяет развивать внебюджетные источники финансирования.

Реформы в экономике образования к настоящему времени, безусловно, назрели. Однако ознакомление с перечисленными выше документами показывает, что предлагаемый в них комплекс мер по формированию эффективных экономических отношений в образовании явно недостаточен, а главное — в нём мало новых идей. Всё это вызывает опасения, что построение на данной основе «новой» модели экономического механизма отрасли не даст ожидаемого эффекта.

И снова норматив...

Важное место в программах модернизации системы экономических отношений в образовании отводится введению *нормативного бюджетного финансирования*.

Сам по себе нормативный метод определения объёмов финансирования образовательных учреждений в сравнении с другими способами расчётов обладает наибольшими потенциальными возможностями для определения плановых сумм в максимальном приближении к реальным затратам, связанным с оказанием образовательных услуг. Однако при его практическом применении всё зависит от системы расчётов, в которых используются нормативные показатели, и от качества этих показателей. Причём чем упрощёнее система расчётов и чем более укрупнены нормативные показатели, тем ниже точность расчётов.

В годы «плановой экономики» расходы образовательных учреждений планировались по отдельным статьям. При этом по некоторым целевым направлениям использования средств в расчётах применялись нормативные показатели — нормы учебных расходов, расходов на приобретение оборудования, на капитальный ремонт и т.д. При планировании других статей расчёты велись на основе средних, сложившихся на практике, показателей удельных затрат, в какой-то мере выполнявших роль нормативов. Нормативный метод, естественно, объявлялся основным.

Затем в пору первых «реформ» Гособразование СССР попыталось внедрить в практику финансового планирования в образовании так называемый *единый норматив бюджетного финансирования*, определённый *в расчёте на одного обучающегося* (воспитанника). Именно этот норматив и зафиксирован в пункте 2 статьи 41 Закона РФ «Об образовании».

Руководители образовательных учреждений и органов управления образованием районного уровня, не слишком к тому времени искушённые в финансовых вопросах, встретили намерение центрального образовательного ведомства страны с большим во-

одушевлением — они полагали, что единый норматив обеспечит образованию «достойное», а не «остаточное» финансирование, а им самим даст возможность в интересах дела маневрировать ресурсами, что практически исключалось ранее. Эйфория длилась недолго. Бюджетную классификацию никто не отменял. Сметы по-прежнему составлялись с по-статейной разбивкой. Норматив определялся по среднему сложившемуся на практике расходу, а затем и вовсе на уровне возможного финансирования. И тут даже самые стойкие оптимисты поняли, что установление каких-либо финансовых норм и нормативов — совсем не то же самое, что финансирование «по потребности».

Выяснилось и то, что с помощью единого норматива, определённого в расчёте на одного учащегося, практически невозможно качественно рассчитывать потребности в финансировании самого массового типа образовательных учреждений — общеобразовательных школ. Дело в том, что в школе, в отличие от других типов учебных заведений, подавляющее большинство расходов напрямую не коррелирует с численностью учащихся, а в значительно большей степени зависит от числа оплачиваемых учебных часов или опосредованно — от численности классов. Объясняется это в первую очередь тем, что наполняемость классов различна. А так как заработная плата выплачивается учителям исходя из количества данных ими учебных часов, то и расходы на одного ученика в разных школах могут колебаться весьма значительно.

Кроме того естественно вытекающее из поддушевого финансирования «обезличивание» целевых ресурсов — совсем не безусловно положительное явление. На первый взгляд оно вроде бы не позволяет вышестоящему органу контролировать постатейное расходование образовательным учреждением выделенных ему средств, так как этой постатейной разбивки в нормативе нет. Однако она есть в смете, и вышестоящая инстанция всегда может провести инспектирование. В результате учреждения ничего не выигрывают вследствие укрупнения норматива.

Вместе с тем «обезличивание» средств в нормативе позволяет органам управления свободно манипулировать количественной величиной показателя, не соблюдая при этом никаких пропорций. Учреждение же, получая уже рассчитанные и установленные нормативы, практически не может определить их обоснованности или же опротестовать их размер, так как в настоящее время какой-либо чёткой методики расчёта этих нормативов не существует.

Во всяком случае, недолгий опыт такого «нормативного» финансирования показал явное снижение качества сметного планирования в образовании и резкое падение финансового обеспечения отрасли, а также успел высветить полное бесправие образовательных учреждений в этих условиях.

Потеря цели

В настоящее время много пишут о «подушевом финансировании», рассматривая его чуть ли не как панацею от всех бед образования. При этом инициаторы «подушевого финансирования», по-видимому, потеряли из вида цель внедрения предлагаемой ими системы. Во-первых, в качестве плюсов «подушевого финансирования» отмечается лишь то, что «средства будут следовать за учеником» и «финансовые отношения станут прозрачными». Но средства всегда «следовали за учеником», а «прозрачность» финансовых отношений не может быть обеспечена методом счёта.

Во-вторых, к настоящему времени разработано уже несколько способов расчёта нормативов с использованием значительного количества поправочных коэффициентов, позволяющих, как надеются их авторы, максимально точно определить размер планового показателя для каждого образовательного учреждения. Иными словами, предполагается использовать норматив «подушевого финансирования» при планировании расходов отдельных образовательных учреждений. Однако целесообразно ли это, если учесть, что при таком нормировании затрат для каждого учреждения объективно необходим индивидуальный норматив, а в смете будет сохранено постатейное деление расходов. Не проще ли на

этом уровне планировать расходы по статьям (или группам статей) и использовать соответствующие частные нормы? Ведь ясно же, что укрупнённый, агрегированный показатель при любом количестве коэффициентов корректировки не даст той же точности. Более того, уже в силу сверхвысокого уровня агрегации различного вида расходов он обречён базироваться на расчётах «от достигнутого уровня».

Норматив или кредитный час?

Вопрос о внедрении нормативного бюджетного финансирования — лишь часть сложной проблемы совершенствования всей системы распределения бюджетных ассигнований, выделяемых на нужды образования. Безусловно, следует отказаться от распределения средств на основе средних сложившихся на практике удельных величин расходов, то есть от планирования на базе «достигнутого уровня». В настоящее время как никогда нужны научно обоснованные нормативы, которые бы позволили не только с достаточной степенью достоверности определять объективно необходимые затраты на «производство» образовательных услуг в рамках как территориальных образовательных комплексов, так и отдельных образовательных учреждений, но и дали бы возможность оптимально распределять бюджетные ресурсы внутри отрасли. А для этого необходима *система нормативных показателей*.

Для уровней сводного планирования, для организации эффективных межбюджетных отношений нужны укрупнённые нормативы. При этом следует внимательно относиться к выбору «производственных» единиц, в расчёте на которые предполагается их устанавливать. Здесь совершенно неуместен «стандартизированный» подход: если уж «подушевой расход», то везде — от детского сада до ИПК. В каждом конкретном случае выбор должен делаться с таким расчётом, чтобы изменение численности «производственных» единиц, в расчёте на которые предполагается устанавливать нормативный показатель, коррелировало с изменением потребности образовательной системы в средствах. В частности, по общеобразовательным школам укрупнённые нормативы не следует определять в «подушевом» измерении. Более обоснованным представляется установление укрупнённых нормативов бюджетного финансирования школ *в расчёте на час учебных занятий*. Что не только сокращает цепочку взаимосвязей, но и позволяет перейти к *финансированию образовательных программ, а не образовательных учреждений*. В этом отношении «кредитный час», с нашей точки зрения, является и наиболее оптимальным показателем для нормирования затрат в сферах профессионального и дополнительного образования.

Учитывая постатейную дифференциацию расходов в сметах для определения реальной потребности образовательных учреждений в финансовых ресурсах, нужны *частные нормативы затрат по отдельным целевым направлениям* (или группам целевых направлений) использования средств. Это ни в коем случае не должно означать ограничения возможностей руководителей образовательных учреждений в маневрировании финансовыми ресурсами.

При введении в 1990 году «нового экономического механизма» в образовании единый норматив бюджетного финансирования воспринимался многими практическими работниками отрасли не только как гарантия финансирования образовательных учреждений в полном объёме, соответствующем их реальным потребностям, но и как инструмент, позволяющий широко маневрировать бюджетными ресурсами. Этой своей второй функции он, конечно, выполнить не мог. Но ожидания практиков наглядно показали, насколько прочно в сознании работников образования сплелись воедино два разных процесса — *бюджетное планирование* и собственно *финансирование*. По существу, непреложной истиной стало, что уж если планируются расходы образовательных учреждений по статьям бюджетной классификации, то и использоваться они должны только в строгом соответствии с этими плановыми целевыми назначениями. Вместе с тем такая «связка» совсем не обязательна. Более того — она вредна, так как, ограничивая возможности маневрирования ресурсами, снижает эффективность их использования, делает руководителей образова-

тельных учреждений безынициативными, а нередко и безразличными в вопросах использования бюджетных средств.

Современный финансово-экономический механизм образования должен обеспечивать возможности для проявления широкой инициативы руководителей образовательных учреждений и органов управления образованием в решении встающих перед ними экономических задач. В частности они должны иметь возможность перераспределять средства между целевыми назначениями, предусмотренными сметой. Практика показывает, что только в этом случае можно рассчитывать на реальное повышение отдачи от вкладываемых в образование средств. Планирование же в целях обеспечения его высокого качественного уровня может быть и постатейным, хотя количество современных статей, безусловно, представляется чрезмерным.

Что же касается модернизации нормирования бюджетных расходов на образование, то, на мой взгляд, вопрос здесь заключается не в том, чтобы сверхукрупнить показатели и тем самым максимально упростить финансовые расчёты: интенсивное развитие средств организационной и вычислительной техники делает это ненужным. Прежде всего необходимо *усилить стимулирующее воздействие финансовых механизмов на повышение качества образовательных услуг*. Очевидно, что необходимы новые идеи, подходы и решения. «Подушевое» же финансирование ничего нового в этом плане не даёт. И по сути, и по архаичному названию его можно отнести к стилю ретро.