

ДЕНЬГИ СЛЕДУЮТ ЗА УЧЕНИКОМ?

Анатолий Вифлеемский,

директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук, г. Нижний Новгород

Когда говорят о новых хозяйственных механизмах в образовании, обычно имеют в виду нормативное подушевое финансирование, которое предполагает, что деньги должны следовать за учеником. А что это означает и как на практике деньги следуют за учеником?

- хозяйственные механизмы • нормативное финансирование
- законодательные акты • тарифы • нормативы финансирования

Закон РФ № 3266-1 «Об образовании» никогда прямо не давал и не даёт такого определения: в пункте 2 статьи 41 Закона установлено, что «финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе... нормативов финансирования, определяемых в расчёте на одного учащегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения». Поэтому, учитывая, что тип «общеобразовательное учреждение» подразделяется на несколько видов (общеобразовательные школы, лицеи, гимназии и т.д.), в отношении общеобразовательных учреждений должно было существовать несколько нормативов финансирования, но в расчёте на одного ученика.

Однако в нашей стране законы исполняются далеко не всегда. Поэтому нормативы в расчёте на ученика также почти нигде не устанавливались, разве что в регионах, занимавшихся экспериментальной деятельностью в сфере экономики образования (хотя и в них было больше разговоров о подушевых нормативах финансирования, чем реальных действий).

Даже в рамках реализации комплексных проектов модернизации образования (КПМО) крайне мало регионов использовали нормативное подушевое финансирование с доведением средств по нормативам непосредственно до школ. Многие регионы даже при расчёте субвенций использовали весьма непрозрачную систему поправочных коэффициентов, а уж до школ средства доводились при формально используемых нормативах в весьма отличных от рассчитанных по формулам размерах.

Декларировалось, что конечной целью введения механизма нормативного подушевого финансирования, реализующего концепцию «деньги следуют за учеником», должно было стать повышение качества предоставляемого образования и его доступности. Однако в России нет регионов, в которых, даже несмотря на длительный срок экспериментов с введением нормативного подушевого финансирования, были бы достигнуты цели повышения качества образования и его доступности.

Вместо этого даже в рамках КПМО всё свелось к стремлению любой ценой

повысить наполняемость классов: т.е. не повысить качество образования, а сэкономить на общем среднем образовании. А ведь важно не повысить наполняемость, а дать ученику возможность выбирать учебное заведение (школы конкурируют за учеников); хотя на самом деле возможности конкурировать у школ на практике крайне ограничены. Даже в крупных городах это возможно лишь в рамках одного микрорайона вследствие транспортных проблем в крупных городах (небольшое число престижных лицеев и гимназий в каждом городе — не в счёт, так как элитных учреждений по определению не может быть много). Если же в селе всего одна школа, а в малом городе — две на разных концах города, то никакой конкуренции между ними быть не может. Поэтому такие цели можно ставить только в городской местности, да и то лишь в крупных городах и очень ограниченно.

Если ученики выбирают лучшую школу, повышается их удовлетворённость качеством работы школы. А повышение наполняемости классов — лишь следствие этого процесса, причём в непопулярных школах наполняемость будет снижаться, поэтому в среднем по территории такое повышение не может быть значимым.

К сожалению, ни в одном регионе нет понимания необходимости связи качества и реализации механизмов «деньги следуют за учеником». Даже в Самарской области и Чувашской Республике, внедряющих нормативное финансирование больше других, не задались вопросом: а как все эти изменения отразились на качестве образования? Может быть, оно стало хуже, детям стало менее комфортно в переполненных школах? За цифрами мониторинга КРМО совершенно не видно собственно потребителей услуг — детей и их родителей. Возросла ли удовлетворённость школой? Много говорится о включении гражданских институтов, но никто их не спросил, хотят ли они, чтобы ребёнок учился в классе, где 22–23 учеников или в классе 26–30?

Именно поэтому можно констатировать отсутствие значимой общественной поддержки, что привело к провалу такого рода реформ. Ведь общество действительно не намерено экономить на образовании своих детей — об этом убедительно говорят данные многих социологических исследований даже в условиях очередного кризиса.

О чём говорит действующее законодательство?

Редакция статьи 41 Закона РФ «Об образовании» устанавливает следующие требования (обязательные на всей территории страны) к финансированию школ:

- финансирование федеральных государственных школ осуществляется на основе федеральных нормативов финансирования;
- финансирование государственных школ, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципальных школ, — на основе федеральных нормативов и нормативов субъекта РФ;
- нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения, уровню образовательных программ в расчёте на одного учащегося, воспитанника, а также *на иной основе*;
- для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами, осуществляющими управление в сфере образования, образовательных учреждений норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от числа учащихся.

Таким образом, никаких жёстких требований по определению нормативов финансирования в действующем законодательстве нет. Нормативы могут определяться по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения, уровню образовательных программ (для начальной школы — свои нормативы,

а для старшеклассников — другие) в расчёте на ученика, так и на другой основе — в расчёте на один класс, на квадратный метр площади здания и вообще произвольно, по любой формуле, утверждённой органами власти субъекта РФ.

Причём запрет на использование подушевых нормативов установлен в законодательстве для малокомплектных сельских школ (критерии относимых к таким школам могут определить и органы государственной власти и органы управления в сфере образования). Для таких школ норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества учащихся.

Кроме того, для муниципальных школ, расходы которых финансируются не только за счёт собственных средств муниципалитетов, но и за счёт субвенций из бюджетов субъектов РФ, установлены дополнительные правила:

- нормативы финансирования школ субъекта РФ и муниципальных образовательных учреждений в части, предусмотренной пунктом 6.1 статьи 29 Закона РФ «Об образовании», устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ;
- органами местного самоуправления могут быть установлены нормативы финансирования муниципальных школ за счёт средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ в соответствии с пунктом 6.1 статьи 29 Закона РФ «Об образовании»).

Какие деньги следуют за учеником?

Финансисты, далёкие от реальных проблем школы, очень любят придумывать различные нормативы, при этом рассчитывают их исходя из сложившегося уровня расходов простыми арифметическими операциями. Фактически они делают работу даже не бухгалтеров, а счетоводов, но пытаются подвести под этот процесс «научную» базу.

На практике распространены два подхода к формированию системы подушевых нормативов финансирования:

1) установление минимального норматива и системы коэффициентов удорожания в зависимости от различных особенностей функционирования общеобразовательных учреждений;

2) структурирование норматива без усреднения или установления минимального размера и учёт в нормативе различных условий деятельности (иными словами, норматив финансирования становится суммой ряда нормативов).

В принципе оба подхода могут привести к одинаковым результатам при расчёте норматива для конкретной школы, однако, как правило, учёт различных коэффициентов — метод более грубый и усреднённый, не всегда адекватно отражает объективно существующую потребность в финансировании определённых расходов. В частности, это касается коммунальных расходов, так как изменение соотношения тарифов на различные виды коммунальных услуг (например, отопления) приведёт к необходимости пересчитывать всю систему поправочных коэффициентов.

На самом деле ни в одном из регионов России нет никакого единого норматива финансирования, который «следовал» бы за учеником. В зависимости от особенностей школы, в которую придёт ученик, на него дадут больше или меньше денег. Поскольку бывают и поправочные коэффициенты, учитывающие число учащихся в классе, может случиться и так, что дополнительный ученик школе вообще ничего не даст или даже её финансирование может уменьшиться.

Регионы-реформаторы пренебрегают принципами нормативного подушевого финансирования, хотя и декларируют обратное. Наиболее ярко абсурдность и полная необоснованность псевдореформаторских моделей нормативного подушевого финансирования проявились в Самарской области. В ней скрестили

эксперименты по введению нормативного подушевого финансирования и новой системы оплаты труда. В результате законами Самарской области об областном бюджете на очередной год утверждали нормативы для школ, участвующих в эксперименте по введению новых систем оплаты труда, на 24–25% больше, чем для всех остальных общеобразовательных учреждений. Таким образом, в Самарской области, деньги, «следуя за учеником», прирастали или убывали не только в зависимости от вида учреждения, каких-то его особенностей, но ещё и от того, какая система оплаты труда в этой школе. Только вот при чём здесь ученики? И почему норматив называется подушевым? Только потому, что некую сумму расходов поделили на 25 (выдаваемое за нормативное число учеников в классе).

Как на практике следуют за учеником деньги

Мы проанализировали региональные модели нормативного финансирования школ. Даже исходя из принятых нормативных актов (заметим, что нормативные акты могут быть приняты довольно красивые, но не исполняться, т.е. на практике всё ещё значительно хуже, чем на бумаге) видно, что подавляющее большинство субъектов РФ использует ущербные модели нормативного финансирования — оно реализуется только на уровне передачи субвенций муниципальным образованиям. Лишь небольшая часть общеобразовательных учреждений финансируется по каким-либо нормативам. При этом в большинстве субъектов РФ принципы распределения средств на уровне муниципальных образований не прозрачны и псевдонормативы во многом зависят от фактических расходов, сложившихся за предыдущие годы. При этом практически во всех регионах полностью отсутствует или только имитируется участие общественности в установлении нормативной базы подушевого финансирования и процедурах определения обоснованности нормативов финансирования.

Ситуация усугубляется недостаточными объёмами выделяемых средств, что влечёт к занижению заработной платы педагогического, учебно-вспомогательного и административно-хозяйственного персонала школ во всех регионах страны, а также недостаточности доли учебных расходов, установленной для обеспечения учебного процесса, особенно в условиях финансово-экономического кризиса.

Практически все регионы в рамках КПМО стали вводить некие адаптационные надбавки к нормативам, сводящиеся к тому, чтобы оставить финансирование школ в фактически сложившихся объёмах. Причём и в порядке эксперимента регионы боятся изменить такой порядок: даже 1–5% школ боятся финансировать по принципу «деньги следуют за учеником»; чаще всего формально рассчитываются некие значения нормативов, а школам поступает совершенно иной объём финансирования.

Так, например, в Республике Саха (Якутия) в соответствии с постановлением Правительства республики от 8 декабря 2006 г. № 554 «О внедрении нормативного бюджетного финансирования на реализацию государственного стандарта общего образования в общеобразовательных учреждениях Республики Саха (Якутия)» с 1 января 2007 г. было введено так называемое «нормативное бюджетное финансирование» в 33 общеобразовательных учреждениях семи муниципальных образований республики, т.е. в эксперименте по нормативному финансированию приняли участие лишь 19% муниципальных образований и 5% общеобразовательных учреждений. В этой республике была разработана собственная модель нормативного финансирования, причём были приняты хорошо написанные нормативные правовые акты. Однако даже в рамках эксперимента деньги отнюдь не стали следовать за учеником в этих нескольких школах, а всё осталось по-прежнему: это было предусмотрено принятыми нормативными актами.

Расчёт субвенций осуществлялся на численность «условных учащихся». Причём в случае, когда наполняемость классов выше нормативной (25 — в городской местности и 14 в сельской) для расчёта принимается средняя численность учащихся; т.е. превышение наполняемости классов никакого экономического эффекта школам не давало.

При значительных положительных отклонениях расчётных значений фонда оплаты труда по нормативу от фактически сложившегося уровня фонда оплаты труда при той же численности учащихся для соответствующих «экспериментальных» образовательных учреждений устанавливаются ограничения на рост фонда оплаты труда (ФОТ):

- в 2007 г. — до 1,05 раза от фактического уровня ФОТ в предыдущем финансовом году;
- в 2008 г. — до 1,025 раза от фактического уровня ФОТ в предыдущем финансовом году;
- в 2009 г. — 1,025 раза от фактического уровня ФОТ в предыдущем финансовом году.

Таким образом, получалось, что если школе по нормативу положено больше денег, то их не давали (только 5% в 2007 году и лишь 2,5% в последующих, что находится в пределах статистической погрешности с учётом инфляции).

В случае же отрицательных отклонений расчётных значений фонда оплаты труда по нормативу от фактически сложившегося уровня ФОТ для соответствующих пилотных образовательных учреждений на 2007–2009 гг. устанавливается фактический размер ФОТ в предыдущем финансовом году с индексацией, согласно принимаемым нормативно-правовым актам и законам РФ и Республики Саха (Якутия). Меньше денег образовательное учреждение не получало — вне зависимости от числа учащихся.

Учитывая, что этот регион был назван в числе передовиков по реализации КПМО, понятно, что и в других регионах происходило нечто аналогичное (хотя, возможно, и не так красиво).

Отметим, что если ученик в течение учебного года переходил из одной школы в другую, то практически во всех регионах абсолютно никаких изменений в сметах школ не происходило.

А могут ли деньги следовать за учеником?

Абсолютная реализация этого подхода, по нашему мнению, вообще невозможна: деньги, следуя за учеником, никак не могут не изменяться в своих размерах в зависимости от особенностей учреждения образования. Иными словами, единого норматива просто не может быть. И это доказывают не только теоретические исследования, но и эмпирический опыт регионов.

С учётом особенностей регионов реализовать этот подход можно лишь относительно. Причём в ряде регионов (например, в Якутии, имеющей слишком экстремальные условия) — в минимальной степени, а, например, в Москве с множеством типовых школ — в большей.

Для того, чтобы понять, что даже теоретически деньги не могут следовать за учеником в полной мере (т.е. не может быть единого норматива — цены обучения ученика), рассмотрим следующий пример (он был мною сформулирован почти 10 лет назад и дальнейшая практика реформ подтвердила верность сделанных выводов).

Предположим, что есть две школы: «хорошая» и «плохая», имеющие равное число учащихся — по тысяче человек в каждой. Причём разное качество образования в школах обусловлено сложившимися объективными факторами: например, в одной из них есть компьютерный класс и новое учебное оборудование, купленные за бюджетный счёт, а в другой нет ни компьютерного класса, ни нового оборудования. Предположим также, что обе школы финансируются в равном объёме — 20 млн руб. в год, что составляет 20 тыс. руб. на ученика. Именно эту сумму и можно было бы объявить нормативом финансирования в расчёте на одного ученика (что, в общем-то, и делалось в регионах).

Что произойдёт в результате полного введения принципа «деньги следуют за учеником»? Ученики и их родители «проголосуют ногами» и перейдут из «плохой» в «хорошую» школу (это именно то, что ожидают почитатели модели подушевого финансирования). Предположим, что таких учеников — 500. В результате в первой школе число учащихся возросло до 1500, а во второй — уменьшилось до 500 человек. Следовательно, объём финансирования в первой школе должен составить $1500 \text{ чел.} \times 20 \text{ тыс. руб.} = 30 \text{ млн руб.}$, а во второй соответственно 10 млн руб.

Рассмотрим, как при этом изменится качество обучения в этих двух школах. Естественно, что в «плохой» школе качество обучения ещё более ухудшится, так как до предела обострятся финансовые проблемы и не будет хватать денег на образовательный процесс: существуют постоянные затраты, не зависящие от числа учащихся, а проектная мощность школы составляет именно тысячу учащихся. Оставшиеся в школе 500 учеников получают образовательные услуги более низкого качества.

Казалось бы, при этом должно улучшиться положение 1500 учеников первой, «хорошей» школы, в ней должно стать ещё лучше, тем более, что у этой школы директор — прогрессивный менеджер, реформатор, умеющий считать деньги. Такой директор знает, что есть постоянные затраты (коммунальные услуги и др.), что чем больше учеников в классе, тем дешевле «себестоимость» каждого из них, поэтому он будет повышать наполняемость классов, вводить вторую, третью смены, а это, безусловно, лишь снизит качество обучения. Следовательно, и в этой школе дети пострадают, получив более низкое качество образования, чем могли бы до введения подушевого финансирования.

Таким образом, социальный эффект подушевого финансирования (или полной реализации принципа «деньги следуют за учеником») всегда отрицательный.

Некоторые идеологи подушевого финансирования говорят, что такая ситуация — сигнал для принятия управленческого решения органом управления образованием: необходимо срочно сменить директора «плохой» школы. А для того, чтобы дети не страдали, временно, по их мнению, можно установить норматив 20 тыс. руб. на ученика этой школы, чтобы дать школе по-прежнему необходимые ей для нормальной работы 20 млн рублей.

Какой вывод можно сделать из таких предложений? Прежде всего, то, что сами идеологи подушевого финансирования не понимают сути предлагаемых ими механизмов: если следовать таким предложениям, это будет отнюдь не подушевое финансирование. Будут приниматься необоснованные, волюнтаристские решения, более того, все разговоры об экономической эффективности подушевого финансирования и об оптимизации использования бюджетных средств бессмысленны, так как общая сумма расходов на обе школы возрастает с 40 млн руб. до 50 млн руб. (30 млн руб. на «хорошую» школу и 20 млн руб. — на «плохую»). Таким образом, экономическая эффективность модели нормативного подушевого финансирования, реализующего принцип «деньги следуют за учеником» в российских условиях, также отрицательная.

Что касается повышения эффективности управления школами, то и тут нет места для принятия кадровых решений, так как школы различны по объективным причинам — наличие компьютерного класса (иной материальной базы). И насчёт смены руководства тоже далеко не всё так однозначно. Учитывая ситуацию с оплатой труда, очереди высокоэффективных управленцев на директорские должности не наблюдаются.

В ряде регионов выходом стало даже объединение школ: чем меньше школ, тем больше шансов, что ими будет управлять эффективный управленец. Конечно, и это далеко не универсальный выход.

Таким образом, с точки зрения как теории, так и практики полная реализация принципа «деньги следуют за учеником» невозможна: нельзя установить единый норматив на ученика, и ни один регион за все годы реформ так и не смог реализовать такую модель финансирования, когда объём сметных ассигнований школы определяется как произведение этого норматива на число учащихся в школе. **НО**



ОТВЕЧАЕМ НА ВОПРОСЫ руководителей школ

Сергей Хмельков,
заместитель заведующего правовым отделом
ЦК Профсоюза работников народного
образования и науки РФ

Налоги

? **Облагается ли налогом на доходы физических лиц денежное поощрение в размере 100 тыс. рублей, которое получили в рамках национального проекта «Образование» победители всероссийского конкурса лучших учителей?**

В соответствии со статьёй 210 Налогового кодекса РФ при определении налоговой базы по налогу на доходы физических лиц учитываются все доходы налогоплательщика, полученные им как в денежной, так и в натуральной формах.

Статьёй 217 НК РФ определён перечень доходов, не подлежащих налогообложению налогом на доходы физических лиц, в области науки и образования, культуры и искусства. В частности, освобождаются от налогообложения:

- суммы, получаемые налогоплательщиками в виде грантов (безвозмездной помощи), предоставленных для поддержки науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации международными или иностранными организациями по перечню, утверждаемому Правительством РФ;
- суммы, получаемые налогоплательщиками в виде международных, иностранных или российских премий за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы и искусства по перечню премий, утверждаемому Правительством РФ.

Согласно пункту 28 статьи 217 НК РФ также не подлежат налогообложению в сумме до 4 тыс. рублей за налоговый период доходы в виде стоимости призов в денежной и натуральной формах, полученные налогоплательщиками на конкурсах и соревнованиях, проводимых в соответствии с решениями Правительства РФ, законодательных (представитель-

ных) органов государственной власти или представительных органов местного самоуправления.

Денежное поощрение, выплачиваемое лучшим учителям в соответствии с Указом Президента РФ, не отнесено к доходам, освобождаемым от налогообложения на основании статьи 217 НК РФ, и подлежит налогообложению налогом на доходы физических лиц в общеустановленном порядке по ставке 13%.

Пособие

? **Учитывается ли вознаграждение, выплачиваемое за классное руководство при исчислении пособия по временной нетрудоспособности?**

Федеральным законом от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» установлен порядок и условия назначения, исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам.

В соответствии со статьёй 14 этого Закона, пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, как и ранее, исчисляются исходя из среднего заработка застрахованного лица, рассчитанного за последние 12 календарных месяцев, предшествующих месяцу наступления временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам.

При этом в заработок, из которого исчисляются пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, включаются все виды выплат, предусмотренных системой оплаты труда, на которые начисляется единый социальный налог.

В подпункте «м» пункта 2 Положения об особенностях порядка исчисления средней заработной платы (утв. постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2007 г. № 922) определено, что для расчёта среднего заработка учитываются все предусмотренные системой оплаты труда виды выплат, применяемые у соответствующего работодателя, независимо от источников этих выплат и что к таким выплатам относится также вознаграждение за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Следовательно, вознаграждение за классное руководство должно учитываться при исчислении пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам.