

Нормативно-подушевое финансирование образования: замыслы, решения и эффекты. Часть 2

*Клячко Татьяна Львовна, доктор экономических наук
Директор Центра экономики непрерывного образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г.Москва*

Нормативно-подушевое финансирование, кажется, прочно вошло в жизнь системы образования. Но откуда взялась эта идея, как она трансформировалась в ходе реформы? Почему так и не появился «федеральный норматив» и что сейчас представляет из себя НПФ фактически. Читаем вторую часть статьи Т. Л. Клячко ([первая была опубликована ранее](#)).

В первой части данной статьи мы говорили о том, как возникла идея нормативно-подушевого финансирования и как она начинала внедряться в российском образовании.

И если в 1997/98 учебном году нормативное подушевое финансирование было введено в Самарской области, а в 1999—2000 гг. отработано и с 2001 г. стало применяться еще в трех субъектах Российской Федерации (Чувашская Республика, Воронежская и Ярославская области), (Уже в 1999 г. переход на НПФ был заявлен Тюменской областью, хотя там норматив подушевого финансирования устанавливал каждый муниципалитет.) то с 2003 г. начался повсеместный переход на данный принцип бюджетного финансирования школ.

[Это было связано с принятием Федерального закона № 95-ФЗ, \(Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»\).положившего начало процессу разграничения полномочий между уровнями федеральной, региональной и местной власти](#)

Полномочия по обеспечению госгарантий общего образования были перенесены с муниципального на региональный уровень.

Таким образом, государство, как декларировалось, возвращалось в систему школьного образования. Механизмом реализации государственных гарантий в системе школьного образования стал механизм выделения субвенций из регионального бюджета

в муниципальный (местный).

Начиная с 2005 г. регионы должны были предусматривать в своем бюджете средства на образовательную субвенцию.

Региональные бюджеты стали выделять субвенции муниципальным (местным) бюджетам на выплату заработной платы учителей и учебные расходы. Муниципалитеты должны были также из своих бюджетов обеспечивать содержание зданий и сооружений школ, в том числе выделять средства на оплату коммунальных услуг.

Другими словами, в муниципальные бюджеты поступали средства из регионального бюджета на заработную плату учителей и учебные расходы, которые, складываясь со средствами самих муниципалитетов на содержание зданий и сооружений, должны были обеспечить нормальное функционирование школ.

В этой ситуации переход на нормативное подушевое финансирование становился вполне логичной мерой: из регионального бюджета было совершенно естественно выделять субвенции муниципалитетам на общее образование по числу проживающих там учащихся (в том числе поступающих в 1-й класс) с тем, чтобы обеспечить реализацию их конституционных прав на образование.

В новых условиях регионы должны были оперативно определиться с величиной подушевых нормативов для расчета субвенций, перечисляемых в муниципальные (местные) бюджеты.

Три подхода к определению субвенции

Как показала региональная практика, сложились следующие подходы к формированию субвенций.

1. Использование средних расходов на учащегося в качестве нормативных.

Самый распространенный тип формирования субвенций — использование средних расходов на учащегося в качестве нормативных (фактические расходы прошлого финансового года делятся на число учащихся по каждому типу образовательных учреждений).

При этом разница в расходах по муниципалитетам (разные удельные расходы) учитывается через поправочные коэффициенты.

У каждого муниципального образования имеется свой коэффициент, являющийся результатом деления фактических расходов по данному муниципалитету на расходы, рассчитанные с применением усредненных (нормативных) расходов.

К плюсам данного метода можно отнести:

- простоту реализации,
- отсутствие необходимости проведения как анализа правомерности бюджетных расходов, их обоснованности, так и необходимости какой-либо подготовительной работы по реализации этого варианта.

К минусам — ограниченность сферы применения. Такой подход можно использовать для расчета субвенций, то есть как механизм межбюджетного выравнивания, но он **делает неприменимым такой «норматив» на муниципальном уровне при доведении бюджетных средств до школы, не способствует повышению эффективности.**

2. Использование для расчета норматива типовых штатов.

Второй тип — основа для расчета величин субвенций — типовые штатные расписания. **Этот тип, по сути, является модификацией первого типа, так как в основу опять же кладется сложившаяся структура расходов, исходя из фактически утвержденных штатных расписаний.** Плюсы и минусы те же, что и в первом случае.

3. Использование для расчета стоимости образовательной программы.

Третий тип расчета величины субвенции базируется на расчете стоимости реализации образовательных программ с учетом соотношения фонда оплаты труда педагогического и прочего персонала. **Этот вариант предполагает определение нормативной стоимости стандартной образовательной программы.**

Плюсы подхода:

- нормативную стоимость можно использовать как для межбюджетных расчетов, определения субвенций, так и для распределения средств по самим школам;
- этот вариант позволяет учесть особенности обучения детей в максимально детальном виде (с использованием коэффициентов удорожания) уже при формировании субвенции на региональном уровне, что упрощает применение этих же нормативных значений на уровне муниципалитета.

К минусам можно отнести:

- необходимость большой подготовительной работы как по анализу фактических расходов, так и по выработке программы (мероприятий) по переходу от одного способа планирования бюджета (на сеть) к планированию по стоимости услуги (на потребителя-учащегося). (Дж. Локк говорил о рефлексивном характере сознания и мышления. Идея о «рефлексе» предложена Р. Декартом, сам термин «рефлекс» вошел в научный оборот спустя 100 лет после этого и спустя несколько десятилетий после смерти Дж. Локка.) Дж. Локк говорил о рефлексивном характере сознания и мышления. Идея о «рефлексе» предложена Р. Декартом, сам термин «рефлекс» вошел в научный оборот спустя 100 лет после этого и спустя несколько десятилетий после смерти Дж. Локка.

Таким образом, на сегодняшний день при реализации законодательства по разграничению бюджетных полномочий, при введении субвенций на общее образование сложилось несколько различных подходов к подушевым нормативам, что оказывает существенное влияние на успешность (или неуспешность) реализации нормативного принципа на местном и школьном уровнях.

Для практической реализации принципа нормативного подушевого финансирования в первую очередь речь должна идти о способе или, другими словами, технологии доведения бюджетных средств по нормативу до каждого образовательного учреждения.

Если между региональным и местным уровнями власти не было заключено соглашение по делегированию полномочий в распределении средств субвенции на реализацию общеобразовательных программ, городские округа и муниципальные районы вынуждены были следовать методике распределения средств субвенции, утвержденной субъектом Российской Федерации.

Нормативное финансирование и... социальная политика в сфере труда и занятости

Хотя субъекты Российской Федерации выбирали разные подходы к формированию подушевого норматива, основной проблемой все же стала та, которая ранее выявилась в Самарской области.

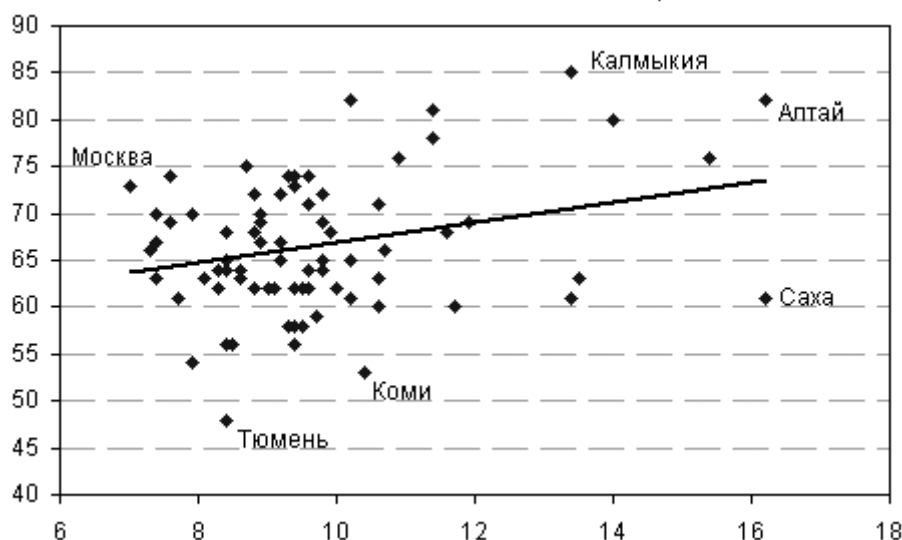
Получив субвенцию, рассчитанную на основе норматива, муниципалитеты в большинстве случаев распределяли полученные средства по своему усмотрению, в основном сохраняя сложившуюся сеть образовательных учреждений, а регион, за редкими исключениями, старался этого не замечать. Ведущим фактором реструктуризации школьной сети оставался фактор административный, а не экономический.

В данном вопросе экономической эффективности противостояла эффективность социальной политики.

В малых и даже средних городах зачастую крайне важно сохранять рабочие места, прежде всего в бюджетной сфере.

При этом, как правило, занятость (доля занятых) в системе общего образования значительно выше в дотационных регионах по сравнению с самодостаточными регионами и регионами-донорами (см. рис. 1).

Соотношение оплаты труда в сфере образования и средней заработной платы в регионе, %



Доля занятых в образовании, %

Связь занятости и оплаты труда по регионам России, 2010 г.

На рисунке приведены данные за 2010 г. В настоящее время заработная плата учителей во многих регионах приближена к средней по экономике или ее превышает.

Но это не только не привело к сокращению занятости в сфере образования **высокодотационных регионов**, но, напротив, усилило тенденцию сохранения в ней избыточной занятости, так как федеральный бюджет последние годы «помогал» регионам в повышении оплаты труда учительства.

В 2014 г. федеральный бюджет резко сократит указанную помощь. Можно предположить, что это приведет к сокращению численности работников школ, в том числе учителей.

Однако не менее вероятен и другой сценарий (во многом он уже начал реализовываться в некоторых регионах): **зарплата учителей вновь понизится относительно средней**

по экономике региона, при этом занятость в системе общего образования сохранится на прежнем уровне.

Закон № 83-ФЗ и финансирование на основе нормативных затрат реализации государственного задания

8 мая 2010 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — 83-ФЗ), который, в частности, был направлен на развитие экономической самостоятельности бюджетного образовательного учреждения.

При этом статус бюджетного учреждения был достаточно сильно приближен к статусу автономного учреждения, его финансирование стало осуществляться по субсидии, т.е. одной суммой (одной строкой). При этом большая свобода экономической деятельности бюджетного учреждения «обменивалась» на ликвидацию субсидиарной ответственности учредителя по его долгам (бюджетное учреждение свободно в принятии экономических решений, но и само отвечает за их последствия).

В основу расчета выделяемых бюджетному и автономному учреждениям субсидий были положены:

- государственная (муниципальная) услуга;
- государственное (муниципальное) задание на реализацию государственной услуги (государственных услуг);
- нормативные затраты на реализацию государственного (муниципального) задания в расчете на одного потребителя государственной (муниципальной) услуги.

В случае общего образования государственной (муниципальной) услугой является реализация основных общеобразовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования, т.е. обеспечение конституционного права граждан Российской Федерации на получение (обязательного) общего образования. (Строго говоря, согласно ст. 43 Конституции Российской Федерации конституционное право распространяется только на получение основного общего образования. Вместе с тем Закон «Об образовании в Российской Федерации» гарантирует ее гражданам получение на бюджетной основе полного среднего общего образования.) Строго говоря, согласно ст. 43 Конституции Российской Федерации конституционное право распространяется только на получение основного общего образования. Вместе с тем Закон «Об образовании в Российской Федерации» гарантирует ее гражданам получение на бюджетной основе полного среднего общего образования.

На эту услугу и выдается задание. Кроме того, школе могут быть установлены и другие государственные задания в соответствии с перечнем государственных услуг, реестр (регистр) которых в настоящее время формирует Минфин России — министерство, ответственное за осуществление бюджетной реформы (83-ФЗ).

В качестве нормативных затрат на реализацию государственного задания в расчете на одного потребителя государственной (муниципальной) услуги в системе общего образования были приняты нормативы подушевого финансирования, разработанные (определенные) в каждом субъекте Российской Федерации.

Первичным в рамках 83-ФЗ является установление учредителем государственного (муниципального) задания, т.е. объема оказываемых услуг, понимаемого как численность

потребителей данной услуги.

После того как каждому государственному (муниципальному) бюджетному или автономному образовательному учреждению (в случае общего образования — школе) задана численность потребителей его услуг (учащихся), эта численность умножается на нормативные затраты оказания каждой услуги ее потребителю (норматив подушевого финансирования).

В прежней логике нормативного подушевого финансирования первичным был именно норматив: он задавался учредителем, а численность потребителей услуги определялась в процессе конкуренции школ за учащихся (там, где эта конкуренция была возможна), а вот в логике 83-ФЗ объем финансового обеспечения бюджетного учреждения (школы) должен зависеть от выбора учредителя.

Именно учредитель должен оценивать качество деятельности учреждения. В логике НПФ (до принятия 83-ФЗ) объем бюджетного финансирования учреждения (школы) должен был зависеть от выбора потребителей услуги (в случае общего образования родителей (законных представителей) учащихся), которые и должны были оценивать качество предоставляемой (школой) услуги.

Роль учредителя и связь норматива с качеством образования

Итак, в прежней логике НПФ в системе общего образования создавался квазирынок. В логике 83-ФЗ единственным покупателем услуги стал учредитель государственных (муниципальных) бюджетных или автономных учреждений (орган, исполняющий его функции) на основе критериев качества, которые он сам устанавливал.

Следовательно, в рамках 83-ФЗ конкуренция указанных учреждений в принципе должна вестись за бюджетные средства, распределяемые их учредителем, т.е. за соответствие их деятельности заданным учредителем критериям.

Этот момент всячески обходится при обсуждении реализации 83-ФЗ в общем образовании. Точнее, говорится, что в общем образовании государственное (муниципальное) задание определяется по фактической численности учащихся в школе. То есть тогда, когда выясняется, сколько учеников зачислено (записалось) в данную школу, это и объявляется выданным ей государственным (муниципальным) заданием.

На наш взгляд, здесь происходит подмена понятий 83-ФЗ: задание то, что задается (задано), а не то, что получается, независимо от учредителя, формирующего государственное (муниципальное) задание.

Другой подход к этой проблеме — увязка идеологии НПФ и идеологии государственного (муниципального) задания — состоит в том, что учредитель задает школе задание по факту прошлого года, возможно, с небольшими изменениями (в большую или меньшую сторону). Таким образом, учредитель оценивает школу по прошлому выбору потребителей ее услуг и на основе этого выбора определяет величину государственного (муниципального) задания. Тем самым качество образования в конкретной школе устанавливает не ее учредитель, а потребители, а учредитель его просто фиксирует и действует в соответствии с данной фиксацией или ее немного «подправляет». (Неясно, впрочем, из каких соображений он должен что-то поправлять.)

Этот подход значительно ближе к идеологии НПФ: государство (муниципалитет) передает бюджетные средства (норматив, ваучер, т.е. право на получение услуги) как бы в распоряжение родителей (законных представителей), а те «закупают» образовательную

услугу у того ее поставщика (школы), который по их мнению является лучшим на рынке образовательных услуг.

Мы не обсуждаем здесь (это будет сделано ниже), что произойдет, если все родители выберут одну и ту же школу, которая не сможет принять всех желающих (т.е. каков должен быть принцип отбора, если все потребители могут заплатить одну и ту же цену (норматив) за услугу данного поставщика).

Мы акцентируем внимание лишь на том, что государственное (муниципальное) задание начинает зависеть от предыстории, возникает нечто, что в экономической теории называется «эффектом колеи» (см., например, [лекцию А. А. Аузана «Общественный договор и гражданское общество»](#)).

Да, государственное (муниципальное) задание может корректироваться, если новый потребитель в новом учебном году вдруг поменяет свой выбор относительно прошлого года, но эта корректировка будет крайне незначительной, как правило, не более 1,5–2% в худшем случае. (Прием в первый класс составляет 10–15% от общей численности учащихся школы, при этом, как правило, не бывает так, чтобы она не набрала ни одного первого класса или чтобы все выпускники, например, 9-го класса решили не идти в 10-й класс данной школы.)

Поэтому ухудшение ситуации в принципе должно занять несколько лет до тех пор, пока ее «заметит» учредитель.

На положение школ воздействует демография, а также особенности расселения и мобильность населения.

Так, в спальных районах крупных городов школы могут получать большее число учеников, чем в центральных, особенно если в этих спальных районах сконцентрировано малообеспеченное население.

При этом, даже получая значительный объем бюджетных средств, такие школы не обеспечивают своим учащимся получение образования более высокого качества: это качество в современном мире значительно больше зависит от культурного и социального капиталов семьи.

В сущности, в ходе реализации 83-ФЗ в общем образовании так и не был поставлен вопрос, какова должна быть роль учредителя образовательного учреждения:

- **активной** (воздействует на школы, используя механизм государственного (муниципального) задания);
- **пассивной** (фиксирует прошлый выбор потребителей образовательных услуг для установления государственного (муниципального) задания школе на новый учебный год).

Следует отметить еще одну немаловажную деталь для понимания данного вопроса: в большинстве российских регионов норматив затрат (норматив подушевого финансирования) на реализацию муниципальной услуги (программ общего образования) определяется на уровне субъекта Федерации, а муниципальное задание формируют учредители школ — муниципалитеты, входящие в состав этого субъекта Российской Федерации.

И если на региональном уровне подушевой принцип представляется вполне рациональным выбором, то на муниципальном (местном) уровне он может не отвечать критериям качества образования, устанавливаемым учредителем для распределения муниципального задания.

Нормативное финансирование и «особые» дети

Одним из наиболее дискуссионных в реализации 83-ФЗ является вопрос о нормативах подушевого финансирования учащихся школ (классов), реализующих повышенный уровень программ общего образования (гимназии, лицеи, школы и классы с углубленным изучением предметов).

Действительно, государственные услуги должны быть одинаковыми для всех граждан, а следовательно, и финансироваться (финансово обеспечиваться) они должны одинаково (хотя бы в пределах одного субъекта Российской Федерации).

Исключениями из этого правила могут быть:

- образовательные услуги для детей со специальными нуждами (повышенные нормативы);
- повышенные нормативы финансирования сельских малокомплектных и малочисленных школ.

Это связано с тем, что государство обязано обеспечить их учащимся осуществление их конституционного (или законодательно установленного) права на получение бесплатного и доступного общего образования.

А вот должно ли государство по повышенным нормативам финансировать образование, например, детей с выраженными математическими способностями или более общо — талантливых детей?

Разрабатываются концепции поддержки талантливых учащихся, большое значение придается победам российских школьников на международных олимпиадах, по результатам международных, всероссийских, областных и республиканских олимпиад выпускники школ могут, минуя ЕГЭ, приниматься в вузы и т. п.

Кто должен финансово обеспечивать эти повышенные, официально признаваемые и одобряемые результаты — государство или население?

Кроме того, повышенные нормативы финансирования гимназий, лицеев, школ и классов с углубленным изучением предметов обеспечивают их учащимся не только более высокий уровень знаний по целому ряду дисциплин, но и (как правило) более высокие баллы при сдаче ЕГЭ, что позволяет им учиться на бюджетной основе в ведущих вузах Российской Федерации.

В то же время нивелирование преимуществ указанных образовательных учреждений может привести к тому, что в системе общего образования пропадут стимулы к инновациям в содержании и технологиях обучения, которые в принципе и должны обеспечивать гимназии, лицеи и школы с углубленным изучением предметов.

Бороться за качество только за счет увеличения количества (численности учащихся), т. е., говоря экономическим языком, за счет экономии на масштабе, вряд ли является оптимальной стратегией развития современной школы. Таким образом, можно,

конечно же, пойти по пути, что все школы финансируются по одним и тем же нормативам, а за более высокий уровень освоения предметов доплачивают родители (как за дополнительные занятия), но здесь возникает много социальных рисков.

Эти проблемы серьезно и последовательно не обсуждаются, разные субъекты Российской Федерации решают их по-разному.

При этом функционирование системы общего образования возвращается в большинстве регионов на прежние рельсы, т.е. по умолчанию сохраняется статус-кво, а школы продолжают финансироваться по сильно индивидуализированным (подушевым) нормативам. (Фактически это означает, что принцип нормативного подушевого финансирования декларируется, но на практике не реализуется.)

Социальные последствия и риски нормативного подушевого финансирования

Действительно, ваучерное финансирование школ, (НПФ является модификацией этого механизма.) которое было введено в Великобритании (автор идеи Милтон Фридман), достаточно быстро выявило свою ограниченность.

Опыт Великобритании показал, что введение нормативного подушевого финансирования (образовательных ваучеров) приводит к тому, что состоятельные семьи уезжают из мест со средними по качеству школами туда, где школы лучше.

В итоге происходит резкая дифференциация территорий по доступу к хорошему (качественному) образованию.

В результате в системе возникают «образовательные гетто» — школы с высокой концентрацией детей из малообеспеченных и низко-, инакокультурных семей, при этом качество получаемого ими образования становится тормозом как для развития самих детей (надо приложить немалые усилия для того, чтобы вырваться из «гетто»), так и для целых регионов.

В России, как отмечается в Стратегии — 2020, также «усиливается разрыв между школами по уровню качества образования, а значит, растет неравенство в доступе к качественному образованию.

По результатам исследований все более четко выделяется сегмент школ (от 4–5% до 25%, в зависимости от региона), где концентрируются учащиеся из групп риска: выходцы из неблагополучных семей и семей с низким достатком; показывающие крайне низкие образовательные результаты; слабо владеющие русским языком. Происходит маргинализация таких школ и их учеников.

Переломить ситуацию в лучшую сторону только экономическими методами явно не удастся и, как представляется, не может удасться.

Рассмотрим другой (крайний) случай: есть одна хорошая школа и все родители стремятся отдать своих детей именно в нее. Принять всех эта школа не может. Что делать?

Далее, надо либо вводить критерии отбора детей в эту школу (если в порядке живой

очереди, то неизбежен резкий рост коррупции или иных нарушений), либо объединять ее со всеми остальными школами города, т.е. создавать школу-монополию.

В итоге конкуренция, на развитие которой направлено НПФ, прекращается, а качество образования начинает постепенно снижаться.

Это подводит нас к мысли, что критерии эффективности деятельности школ и системы общего образования в целом не определены.

Если принимать за них баллы сдачи ЕГЭ выпускниками школ, то возникает большой вопрос либо занизить требования к единому экзамену, что происходит на федеральном уровне, либо зависить его результаты на региональном и муниципальном уровнях, либо сделать и то, и другое.

Между тем высокие результаты ГИА и ЕГЭ входят в рейтинги школ, по которым школы получают дополнительное (премиальное) бюджетное финансирование (помимо субсидий на выполнение госзадания, которые рассчитываются на основе подушевых нормативов).

Таким образом, начинается «подправление» НПФ с тем, чтобы простимулировать рост качества, который первоначально предполагалось отслеживать и поощрять именно путем установления подушевых нормативов.

Деньги должны были следовать за учеником, а стали следовать за результатами сдачи ГИА и ЕГЭ.

Это запускает механизм еще большей дифференциации школ по качеству.

1. Сначала результаты ГИА и ЕГЭ дают информацию родителям, какую школу выбирать.
2. В эту школу приходит больше учащихся, и это дает школе большее бюджетное финансирование.
3. Это позволяет еще повысить качество, улучшить результаты ГИА и ЕГЭ, получить еще больше бюджетных средств и так далее.
4. А за высокие результаты ГИА и ЕГЭ дают место в рейтинге и еще добавляют премиальное финансирование.

Так разрыв между сильными и слабыми все больше увеличивается. В то же время объединение школ (присоединение слабых к сильным) дает разные результаты в зависимости от конкретных условий, но в большинстве случаев качество образования в объединенных школах снижается, что может несколько (локально) снизить указанный уровень расслоения школ.

В целом же НПФ, как любой экономический регулятор, оказывает достаточно сильное воздействие на систему, поэтому начинают работать во многом

противоречивые социальные стабилизаторы:

- муниципалитеты стремятся ослабить действие нормативов, не доводя их в полной мере до школ;
- требование повышения заработной платы учителей, которое должно, по идее, повысить качество образования, в среднесрочной перспективе ведет к укрупнению школ.

Именно поэтому применение НПФ требует существенного повышения качества управления в системе общего образования, с одной стороны, и проведения целого ряда институциональных преобразований — с другой.



<http://www.direktoria.org>

© Информационная система «Директория», 2014

© Журнал руководителя управления образованием №4 (39), 2014