

Нормативно-подушевое финансирование образования: замыслы, решения и эффекты. Часть 1

*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. Об этом в статье.

Как возникла идея НПФ?

Идея нормативного подушевого финансирования (НПФ) образования начала обсуждаться еще в Советском Союзе. Ее активным проводником в советскую систему образования был Е. Ф. Сабуров (В 1987г. под редакцией Е.Ф. Сабурова выходит небольшая брошюра «Новый хозяйственный механизм школы». В ней рассматривалась роль образования в современном мире, вводилось понятие «человеческий капитал»), который с 1986 г. занимал должность заместителя директора ВНИК «Школа».

Для того времени это было во многом идеологической бомбой, так как человеческий капитал определялся, исходя из еще одного нового для широкой публики понятия — производственной функции, а в качестве примера его величины приводились данные для американской экономики.

На основе утверждения важности развития человеческого капитала делался следующий шаг: обосновывалась необходимость введения нового механизма финансирования школы исходя из результатов ее деятельности. А указанные результаты должны были определяться на основе выбора школы родителями учащихся.

Считалось, что чем больше родителей выберут данную школу для своих детей, тем выше в ней качество образования.

Соответственно она должна была получать и большее бюджетное финансирование.

Основным принципом распределения бюджетных средств между школами, полагали авторы брошюры, должен был стать принцип «деньги следуют за учеником».

Вместе с тем надо отметить, что, хотя нормативное подушевое финансирование, как и стандарт школьного образования, было заявлено уже в Законе «Об образовании» 1992 г., российская система образования долгое время жила и без норматива, и без стандарта (его заменял базисный учебный план).

НПФ и советская школа

Возникновение в позднем СССР идеи нормативного подушевого финансирования, т. е. нового механизма финансирования, было в значительной степени реакцией и одновременно свидетельством неблагополучия в советской системе образования.

Этот момент надо иметь в виду, поскольку в настоящее время активно продвигается мысль о необходимости возврата к советской школе (к модели советской школы) либо полностью, либо частично.

Снижение качества школьного образования стало, как тогда представлялось, результатом финансирования образования в СССР по остаточному принципу, что привело в том числе к постепенному снижению уровня учительской зарплаты до 70–75% от средней заработной платы в народном хозяйстве.

Престиж учительской профессии стал падать: в лучшем случае только 25–30% выпускников педагогических институтов шли работать в школу, не помогало даже существовавшее в то время их обязательное распределение после окончания вуза.

Особенно сильно снижение качества образования затронуло сельскую школу, весьма острой стала проблема обеспечения сельских школ учителями — возвращаться в село не хотели даже поступившие в пединституты сельские жители. Не менее острыми были и проблемы с качеством образования в школах союзных и автономных республик. Тогда же дала себя знать и проблема разного «веса» золотых и серебряных медалей в разных регионах страны.

Довершали происходивший закат советской школы, как ни странно это прозвучит в настоящее время, учителя-новаторы, которые стали применять новые (другие) технологии обучения.

Их ученики показывали более высокие результаты, обратной стороной этого явления стало понимание снижающегося качества образования в других школах и у других учителей. Не случайно поэтому учителя-новаторы встречали не столько поддержку их новациям, сколько подвергались гонениям: система усматривала в них своих могильщиков.

Качество, измеряемое количеством, и квазирынок постсоветского общества

Важно отметить парадоксальный факт — НПФ предлагает мерить качество образования непосредственно количеством учащихся, которые выбрали (пришли в) данную школу.

Это означает, по сути дела, что нормативное подушевое финансирование настроено на то,

чтобы фиксировать ранее достигнутое качество (и поддерживать его за счет дальнейшего роста количества, при этом не учитывается то простое обстоятельство, что, начиная с некоторого момента, количество может уже переходить не в хорошее, а в плохое качество).

В то же время школы, даже хорошие, которые по объективным причинам оказываются в ситуации небольшого числа учеников, в рамках этого механизма не смогли бы выжить.

Для его эффективного действия требуется еще целый ряд условий, которые не обсуждались (и, вообще говоря, не могли обсуждаться) в то время, когда этот новый механизм бюджетного финансирования школы был предложен. Этот механизм должен был создать квазирынок в системе школьного образования.

Но создать пусть и квазирынок в системе образования при его зачаточном существовании в экономике было просто невозможно.

Все, что удалось тогда сделать, это организовать на излете Советского Союза первые негосударственные школы. (Первая такая школа была создана в Томске под руководством Т.М. Ковалевой.)

Поэтому, несмотря на принятие в новой России Закона «Об образовании» (1992 г.), нормативный подушевой принцип финансирования школьного образования длительное время не реализовывался, действие соответствующих статей Закона каждый год приостанавливалось.

Указанный Закон, декларируя принцип НПФ, никак не уточнял, что понималось под нормативом финансирования.

Финансовые органы в этой ситуации трактовали нормативный принцип финансирования и величину самого норматива как полное финансовое обеспечение потребностей школы, т.е. как норматив потребностей.

Поскольку в условиях глубокого экономического (трансформационного) кризиса финансировать школу по потребностям государство было не в состоянии, то оно и приостанавливало действие данных статей.

Таким образом, нормативно-подушевой принцип финансирования школы декларировался, но не осуществлялся. Тем не менее делались попытки расчета норматива (например, в Московской области), а также велась теоретическая дискуссия, что понимать под нормативом бюджетного (подушевого) финансирования.

Концепция организационно-экономического реформирования системы образования

Основной площадкой, на которой разрабатывалась концепция образовательной реформы, включившая в себя идеи НПФ, стал Государственный университет — Высшая школа экономики. Документ, разработанный этой группой, назывался «Концепция организационно-экономического реформирования системы образования Российской Федерации».

Основной постулат Концепции состоял в том, что реформирование

содержания образования не является ее предметом.

Собственно содержание образования должно являться предметом обсуждения и решений педагогического сообщества. Другими словами, подразумевалось, что стандарт общего (школьного) образования каким-то образом задан и необходимо обеспечить его реализацию в условиях ограниченных ресурсов.

Обеспечение реализации и понималось как разработка организационно-экономического механизма, в качестве основы которого был принят нормативно-подушевой принцип финансирования как общего, так и профессионального образования.

Концепция и ее реализация: сложности перевода и первые итоги

Трудность в поддержке нормативов бюджетного финансирования в субъектах Федерации состояла в том, что Российская Федерация могла выделять регионам только финансовые трансферты, которые не носили целевого характера. Субъект Российской Федерации самостоятельно решал, на что ему тратить полученные средства — на образование или здравоохранение, на развитие культуры или избирательную кампанию губернатора.

Основная борьба шла за то, чтобы законодательно ввести возможность выделять целевые субвенции регионам на образование.

В Концепции предлагалось, что в случае если субъект Федерации тратит не меньше 25% расходной части своего бюджета на финансирование образования, но при этом норматив финансирования в нем ниже федерального, то федеральный центр должен добавить ему необходимую сумму для достижения нужной величины подушевого норматива.

В 1997/98 учебном году нормативное подушевое финансирование было введено в Самарской области. Инициатором данной меры стал министр образования и науки указанной области Е. Я. Коган. Сделано это было в рамках закона «Об образовании» Самарской области при поддержке ее тогдашнего губернатора К. А. Титова.

Основными элементами введения данной модели стали следующие:

- Были установлены две группы нормативов — для города и городских поселений и для сельской местности. Внутри этих групп нормативы делились на нормативы подушевого финансирования начальной, основной и старшей школы.
- Гимназии и лицеи финансировались по повышенным нормативам, а сельские малокомплектные и малочисленные школы пришлось финансировать по фактически индивидуальным нормативам.
- Величины подушевых нормативов рассчитывались таким образом, чтобы общая сумма расходов не превышала установленную величину регионального бюджета на общее образование.

Это были нормативы «бюджетных возможностей», а не потребностей, что, конечно, вызвало их ожесточенную критику.

При этом подушевые нормативы в малокомплектных сельских школах оказывались в 3–4 раза выше нормативов в больших сельских школах и в 5–8 раз выше нормативов для городских школ.

Анализ опыта реформы механизма финансирования школ в Самарской области позволил дополнить разрабатываемую Концепцию предложением о введении в сельской местности школьных автобусов, которые должны были обеспечить подвоз сельских учащихся к так называемым базовым школам. (Базовая школа — это большая школа в одном из сел, куда подвозились бы учащиеся из близлежащих деревень.)

Введение базовых школ позволяло, с одной стороны, несколько сократить норматив подушевого финансирования для сельской местности (увеличив его для городских школ), а с другой — повысить уровень материально-технического оснащения этих школ. Таким образом, повышение эффективности бюджетных расходов в системе общего образования на селе виделось как фактор, который должен был обеспечить рост качества образования в сельских школах.

В этом случае норматив подушевого финансирования становился механизмом, подталкивающим органы управления образованием к организации базовых школ. Концепция организационно-экономического реформирования системы образования в Российской Федерации тогда так и осталась на бумаге, но не в силу ее неприятия населением и педагогическим сообществом, а из-за финансового кризиса лета 1998 г.

Сменилось правительство, все социальные реформы были положены в долгий ящик. Это было связано с тем, что у государства просто не оказалось денег для того, чтобы их провести. Казалось, что идея нормативного подушевого финансирования надолго ушла с повестки дня. Но уже в 2000 г. она была реанимирована.

В результате длительных обсуждений и итогов экспериментов было принято три принципиальных решения:

- 1) не учитывать в подушевом нормативе расходы на оплату коммунальных услуг и содержания имущества школы, так как имущественные комплексы даже городских школ, не говоря уже о сельских, сильно различались;
- 2) поскольку в Российской Федерации школы в основном находятся в ведении муниципальных образований (школьное здание и иные сооружения находятся в их собственности), то было решено, что именно последние будут финансировать содержание школьного имущества (своей собственности);
- 3) подушевые нормативы могут дифференцироваться в зависимости от условий деятельности школы с использованием корректирующих коэффициентов. Вместе с тем было установлено, что таких коэффициентов не может быть больше семи, в противном случае нормативы становятся индивидуальными и закрепляют сложившуюся структуру системы общего образования в регионе.

Таким образом, именно муниципалитету было отведено право решать, сохранять им школу или нет, если бюджетных средств, полученных по подушевому нормативу, умноженному на численность учащихся школы, не будет хватать для нормальной организации образовательного процесса.

Это решение имело принципиальное значение — в 2003 г., когда был принят Закон о распределении расходов на обеспечение деятельности школы между региональными и муниципальными (местными) бюджетами, (Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений» (с

изменениями и дополнениями).)именно указанное разграничение функций было положено в его основу.

Следует отметить, что подход с использованием корректирующих коэффициентов является, по нашему мнению, наиболее рациональным в случае, если процедура принятия указанных коэффициентов проводится публично, а их величина обсуждается как педагогическим сообществом, так и директорским корпусом. Последствия установления величины того или иного коэффициента становятся понятны всем заинтересованным лицам, как и воздействие принятого решения на развитие региональной системы образования.

Однако в дальнейшем расчет нормативов подушевого финансирования пошел другим путем. (См. Методические рекомендации по расчету и внедрению нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений, разработанные рабочей группой под руководством Н.Г. Типенко http://www.cmprog.org/cmp_008_2.htm)

Экспериментальная апробация

Реализация эксперимента по нормативно-подушевому финансированию связана с получением второго образовательного займа от Всемирного банка в 2001 г. Первоначально предполагалось, что его участниками станут Самарская, Ярославская области и Республика Чувашия, но потом состав изменился — Ярославскую область Минфин России не пропустил в качестве заемщика, ее пришлось заменить на Воронежскую область. Вместе с тем Ярославская область даже без заемных средств стала проводить разработанную реформу.

Наиболее успешной стала реализация программы «Школьный автобус», были приведены в порядок многие дороги, поскольку родители стали серьезно контролировать условия подвоза детей к базовым школам. Это дало совершенно неожиданный результат: в области стало подниматься сельское хозяйство, поскольку улучшенные дороги позволили быстро доставлять сельхозпродукцию на рынок.

В Самарской области с 1997/98 учебного года при введении нормативного подушевого финансирования школ все бюджетные средства, выделяемые на общее образование, кроме содержания школьных зданий и сооружений, были сконцентрированы на уровне региона (в бюджете субъекта Федерации), исключением стал только областной центр — город Самара. Оттуда по нормативу данные средства поступали в муниципалитеты в зависимости от численности в них школьников.

При этом если в муниципалитеты средства приходили по нормативу (норматив, умноженный на численность учащихся), то до школ они по нормативу не доходили: муниципалитеты меняли принцип распределения бюджетных средств с учетом их собственных критериев. (Представляется, что муниципалитеты принимали в расчет не только экономическую эффективность выделенных бюджетных средств, но и множество социальных факторов: уровень безработицы, статус школы (престижная — непрестижная), реакция жителей на закрытие школы и т.п.)

Для того чтобы обеспечить выделение средств по нормативу непосредственно школам, Самарская область пошла на проведение эксперимента по созданию образовательных (школьных) округов. Тогда было введено соучредительство, а следовательно, и софинансирование школ регионом и муниципалитетами: регион по нормативу финансировал заработную плату учителей (с начислениями) и учебные расходы. Эти средства поступали в школьные округа, и те перечисляли их напрямую школам, а муниципалитеты содержали школьные здания и сооружения, а также могли добавлять школе средства сверх выделенных регионом (школьным округом).

Таким образом, разработка и реализация второго образовательного займа значительно расширили представления экспертов о возможностях перехода на нормативное подушевое финансирование в системе общего образования и, кроме того, о тех экономических и организационных проблемах, которые сопряжены с указанным переходом.

Большинство проблем реализации фактически эксперимента по введению НПФ были просчитаны и обсуждены экспертами заранее, хотя и здесь не удалось избежать целого ряда неожиданностей в реакции системы на данное нововведение.

Единственное, что вызвало определенное напряжение, если говорить о НПФ: был вопрос о том, будут ли нормативы подушевого финансирования задаваться Российской Федерацией или станут региональными.

Ведь должен был быть разработан единый для всей страны стандарт общего образования (регионы могли его лишь несколько модифицировать для учета регионально-муниципальных и национально-этнических особенностей).

Сначала было принято решение разрабатывать нормативную правовую базу под единый (федеральный) норматив, провести необходимые расчеты и принять его вместе с Законом о бюджете на 2001 г. Соответствующая работа началась, но практически сразу стало понятно, что введение федерального подушевого норматива финансирования школьного образования (Вообще-то, таковым было требование Закона «Об образовании» 1992 г.) приведет к очень большому объему перераспределения бюджетных средств между субъектами Российской Федерации в рамках федерального бюджета. Поэтому от единого федерального норматива отказались.

Нормативы каждый субъект РФ должен был определить самостоятельно, и они, естественно, могли (и стали!) весьма существенно отличаться.

Вопрос «Как при разных величинах норматива финансирования обеспечить реализацию единого (федерального) стандарта общего образования?» — в то время не был поставлен. Вообще связь стандарта и подушевого норматива финансирования до сих пор не прояснена. Вместо расчета величины норматива, который должен при определенных условиях деятельности школы обеспечить достижение стандарта большинством учащихся, разработаны материально-технические и кадровые требования к реализации данного стандарта, что, в принципе, далеко не одно и то же.

Впереди было массовое введение НПФ, но об этом дальше. Продолжение следует.

 **ДИРЕКТОРИЯ**

<http://www.direktoria.org>

© Информационная система «Директория», 2014

© Журнал руководителя управления образованием №3 (38), 2014