

Подушевое нормативное финансирование все еще не находит полного понимания у директоров школ. При обсуждении сложившейся ситуации финансисты и специалисты образовательной сферы пришли к выводу о необходимости разработки особых условий на время перехода от традиционного формирования бюджета к новой системе.

Финансирование образования на региональном и муниципальном уровнях

В связи с необходимостью решения задач модернизации образования в Москве состоялся семинар по теме: “Реформа системы финансирования образования на региональном и муниципальном уровнях: механизмы реализации”, в котором участвовали представители субъектов Федерации, Минобрнауки России, Минфина России. Организатором мероприятия выступила консалтинговая группа “Центр фискальной политики” (далее – ЦФП).

Трудности введения нового порядка бюджетирования школ

Вопросы реформирования финансовых механизмов в образовании уже давно являются предметом пристального внимания общественности. Это связано в первую очередь с тем, что любые новации в образовательной сфере проходят очень болезненно. Такая ситуация сложилась и с переходом к формированию бюджетов на основе подушевого нормативного финансирования. Уже несколько лет ведется отработка механизмов перехода. В то же время формирование бюджетов с использованием нормативов и доведение последних до школ пока не вошло в широкую практику, что во многом объясняется самостоятельной работой органов управления образованием, без поддержки со стороны управления финансов.

На семинаре практически впервые была предпринята попытка объединить представителей финансовых департаментов и специалистов образовательной сферы для решения общих проблем реформирования региональных финансов. Эксперты в области бюджетной политики среди направлений деятельности особо отмечают разработку рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений и разграничению доходных источников и расходных полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти.

По словам начальника отдела Департамента экономики и финансов Минобрнауки России **Г.В. Башкиной**, обеспечение эффективности использования финансов, направляемых в систему образования, – одна из важнейших задач. Главным инструментом ее решения является переход на нормативное финансирование учебных заведений. Президентом России была поставлена задача

в течение 2006 г. завершить переход на новые принципы финансирования образовательного процесса.

Уже четыре года Минобрнауки России совместно с Национальным фондом подготовки кадров работают над внедрением нормативного бюджетного (подушевого) финансирования общего образования. В регионах с разным экономическим уровнем развития “обкатывают” и совершенствуют модели развития региональных образовательных систем.

Переход на новую форму финансирования предполагает **три фазы реализации:**

- расчет бюджета на нормативной основе;
- выделение этих средств муниципалитетам;
- доведение подушевого принципа до уровня школы.

В настоящее время в полной мере этот подход реализуется в Чувашии, Самарской и Ярославской областях.

Подмена подушевых нормативов усредненными расходами

Субъекты Федерации нередко применяют нормативы при расчете субвенций, и около половины регионов начали поэтапное введение новой системы на основе методического подхода, разработанного в рамках проекта “Реформа системы образования”. Остальные рассчитывают величину норматива, исходя из сложившихся за предыдущий год средних фактических расходов, что по сути нормативом не является.

Таким образом, на сегодняшний день при введении новой системы финансирования имеются следующие проблемы:

- подушевой норматив используют только как основу для расчета субвенций на реализацию основных общеобразовательных программ;
- на муниципальном уровне подушевой подход не применяется, бюджеты формируются на существующую сеть образовательных учреждений. Соответственно, до школы новый нормативный принцип не доводится;
- за норматив принимают средние расходы муниципалитетов на образование.

Главная задача введения нового порядка финансирования состоит в том, чтобы каждое учреждение получало бюджетные деньги, исходя из подушевого норматива, но не расписанными по статьям расходов средствами, а **единой суммой**. Такой способ позволит школам самостоятельно определить направления расходования денег.

Особенностям практической реализации нормативного финансирования было посвящено и выступление **Н.Г. Типенко**, руководителя сектора “Финансирование социальной сферы” ЦФП. По ее словам, тот факт, что подушевой норматив используется лишь как основа для расчета субвенций на реализацию основных общеобразовательных программ на уровне субъекта Федерации и не применяется в муниципалитетах вовсе, и есть центральная проблема практического применения нормативного принципа.

Негативные последствия использования усредненных расходов

Когда вместо нормативов используются усредненные расходы, реализовать новый порядок финансирования очень трудно. Причина – возникновение серьезной проблемы “выигравших” и “проигравших”. Как следствие, при переходе на подушевой принцип существует опасность сокращения финансирования. Все

зависит от “доброй воли” региональных управлений финансов, т. к. они определяют, что включать в состав норматива, а что не включать. Тем не менее, механизмы, позволяющие противодействовать этой тенденции, на сегодня отсутствуют, что ставит вопрос о необходимости утверждения минимальных социальных стандартов.

Эту проблему можно продемонстрировать на наглядном примере. В среднем после перевода на определение расходов исходя из подушевого норматива у трех из шести муниципалитетов финансирование увеличится, у двух – произойдет сокращение его объемов (примерно на 10%) и только у одного – финансирование сократится более чем на 10%.

Представленный пример типичен. И для недопущения снижения финансирования муниципалитетов при переходе от бюджетирования сети образовательных учреждений на подушевой норматив финансирования в обязательном порядке необходимо применять механизмы перехода (или адаптации). Их значимость возрастает еще и в связи с продолжающимся сокращением числа детей, достигших школьного возраста – демографическая тенденция, наблюдаемая практически во всех регионах.

Таким образом, при планировании расходов, основанном на подушевом нормативе, ключевым моментом становится учет рисков, связанных с возможным сокращением объемов финансирования образовательных учреждений. Также большое значение приобретает разработка плана мероприятий по нивелированию прогнозируемых рисков.

Еще один наглядный пример иллюстрирует ситуацию возникновения рисков “недофинансирования” в рамках муниципалитета. Представленная на рисунке кривая характеризует удельные расходы на учащегося (P), полученные в результате финансирования сети образовательных учреждений в зависимости от аналогичных расходов, рассчитанных традиционно. Образовательные учреждения проранжированы по убыванию удельных расходов на одного обучаемого (N_{oy}).

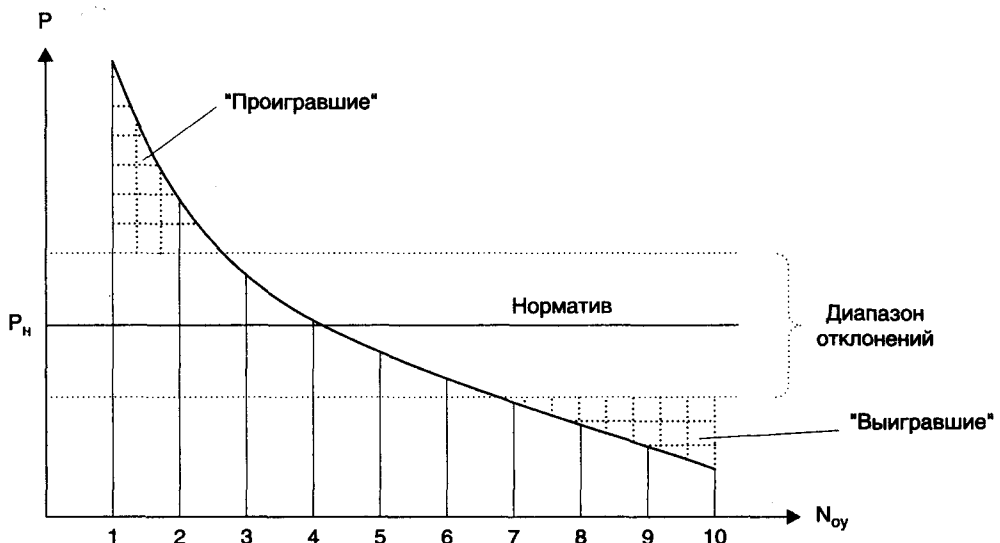


Рис. Удельные расходы на одного обучаемого, рассчитанные на основе нормативного финансирования сети школ

При формировании бюджета на нормативной основе часть образовательных учреждений (их три в нашем примере), расположенных на рисунке левее точки пересечения кривой с нормативом (P_n), теряют бюджетные средства.

При введении диапазона отклонений, например, 10% от установленного норматива, число “проигравших” уменьшается (как и число “выигравших”). Тем не менее, даже введение диапазона отклонений не позволяет полностью исключить “проигравших”. Верхний заштрихованный треугольник свидетельствует о потерях и количестве “проигравших”, а нижний треугольник – о дополнительных средствах, полученных “выигравшими”.

Необходимость
адаптационного периода

Как осуществить “безболезненный” переход к новому порядку формирования бюджетов? **Н.Г. Типенко** предлагает в период адаптации в случае наполняемости классов ниже нормативной учитывать “условных обучающихся”, а не фактических. Кроме того, на переходный период нужно запланировать дополнительные финансовые средства (см. рисунок: верхний заштрихованный треугольник).

Еще одна проблема – недостаток информации о механизмах перехода к формированию бюджетов на нормативной основе, хотя очень активно ведется работа по созданию технологии внедрения новой системы финансирования (таблица). Необходимо организовать обучение своего рода “технологии перехода”. Это отдельная и серьезная задача, без решения которой достижение положительных результатов оказывается под вопросом.

Таблица

Технологическая карта механизма введения подушевого нормативного бюджетного финансирования

Мероприятие	Показатели реализации мероприятия		Полученный результат	Форма документа
	промежуточные	конечные		
1	2	3	4	5
Создание рабочей группы при главе субъекта РФ для реализации мероприятий по внедрению нормативного финансирования (департаменты образования, финансов, представители общественности и др.)	Сформирована рабочая группа	Определен график и темы рабочих встреч	Утвержден состав рабочей группы	Распоряжение главы субъекта РФ
Разработка проекта документа “О порядке расчета норматива бюджетного финансирования”	Обсуждение на заседании рабочей группы проекта документа	Выработан согласованный проект документа	Определен норматив бюджетного финансирования	Проект регионального закона
Разработка проекта документа “О порядке перехода на финансирование по нормативу” без уменьшения финансирования	Выработка политики перехода на нормативное финансирование	Уточнены расходы, определенные на основе норматива, с учетом переходного периода	Определен порядок перехода на финансирование по нормативу	Проект постановления Правительства субъекта РФ
Анализ “выигравших” и “проигравших” при планировании средств на основе подушевого норматива	Расчет отклонений показателей, полученных по нормативу, от традиционных	Проанализирован разброс отклонений для определения порядка перехода на финансирование по нормативу	Таблицы и графики отклонений	Рабочий документ
Создание целевого резервного фонда реформирования региональных и муниципальных финансов	Выработан подход к определению размера резервного фонда	Определен порядок формирования резервного фонда	Подготовлен документ “Порядок формирования резервного фонда реформирования региональных и муниципальных финансов”	Распоряжение главы субъекта РФ

Окончание табл.

1	2	3	4	5
Проведение общественных слушаний и/или заседания общественной палаты по порядку перехода на нормативное финансирование	Вынесение на заседание общественной палаты темы "Порядок перехода на нормативное финансирование"	Проведены общественные слушания с освещением их в СМИ	Подготовлены рекомендации "Порядок перехода на нормативное финансирование"	Рекомендации
Анализ социальных последствий и рисков в результате перехода на нормативное финансирование	Предварительный анализ последствий и рисков	Уточненный анализ последствий и рисков	План мероприятий по нивелированию отрицательных социальных последствий и рисков	Рабочий документ

Сдерживает внедрение подушевых нормативов и отсутствие методов адаптации к новому формированию бюджетов. Порядок ее должен быть прописан в законодательном акте субъекта РФ. В отдельных регионах: Воронежской, Тамбовской областях, Красноярском крае и др. – на уровне законодательной и исполнительной власти уже приняты методики расчета нормативов финансирования основных общеобразовательных программ. В этих субъектах Федерации для предотвращения часто встречающихся ошибок отработывают наиболее сложные этапы расчета и введения нормативов. Замечания и предложения в адрес разработчиков поступают также от Минфина России, Минздравсоцразвития России и субъектов РФ.

Следует обратить особое внимание на необходимость корректировки моделей финансирования образовательных систем в соответствии с экономическими особенностями тех или иных субъектов РФ: являются ли они донорами, дотационными регионами или относятся к регионам среднего уровня развития.

Руководитель направления "Бюджетная политика" ЦФП Л.Н. Богданов выступил с докладом на тему: "Внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, в практику бюджетного планирования на региональном уровне". Докладчик акцентировал внимание на четырех основных положениях стратегического планирования: повышении уровня и качества жизни населения, усилении национальной безопасности, увеличении темпов устойчивого экономического роста и создании потенциала для будущего развития. На основе этих тезисов в Минобрнауки России сформировали **три главных цели**, достичь которые планируется путем решения целого ряда тактических задач. К этим целям относятся:

1. Доступность качественного образования для всех слоев населения. Для ее достижения необходимо:

- разработать и реализовать модели системы образования, способствующие достижению равного доступа к обучению на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- повысить статус педагогических работников путем совершенствования механизмов оплаты труда;
- создать общенациональную систему оценки качества образования;
- усовершенствовать финансово-экономические механизмы.

2. Обеспечение потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах, требующее:

- создания и реализации системы образовательных стандартов и вариативных программ;

Роль эффективного использования финансов в реформе образования

- повышения конкурентоспособности российского образования на международном рынке.

3. Включение детей и молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества.

Решение каждой из задач предполагает принятие бюджетных программ, в рамках которых проводятся различные мероприятия.

Для успешной модернизации российской системы образования важно обеспечить эффективное использование направляемых в нее финансов. Именно внедрение нормативного бюджетного финансирования общего образования является действенным инструментом решения этой задачи.

По мнению **Л.Н. Богданова**, плюсы нормативного финансирования связаны с прозрачностью бюджетного процесса и выравниванием финансовой обеспеченности территорий. Перейти на новый принцип финансирования учебного процесса планируется уже в этом году. Предполагается ввести нормативное подушевое финансирование на уровнях: региональном, муниципальном и образовательного учреждения.

Итоги семинара

На семинаре также были рассмотрены особенности разграничения объектов собственности школ, специфика законодательного регулирования бюджетных полномочий относительно профессиональных учебных заведений.

В целом, проведенное на семинаре обсуждение выявило необходимость применения комплексного подхода к решению вопросов реформирования системы финансирования образования на региональном и муниципальном уровнях. Важно объединить усилия не только представителей сферы образования, но также региональных и муниципальных финансистов.

Материал подготовила Д. Айсина