

УДК 336.6:37

Н.Н. ЖИЛИНА,
старший преподаватель

Бугульминский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань)

НОРМАТИВНОЕ ПОДУШЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ: МОДЕЛИ И МЕХАНИЗМЫ

В статье выделены проблемные моменты действующего механизма финансирования деятельности образовательных учреждений, который включает как бюджетные, так и внебюджетные источники финансирования. Предлагаются направления совершенствования финансового механизма в сфере образования.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. определяет в качестве основного приоритета развития отрасли обеспечение доступности качественного образования при условии эффективного использования ресурсов.

Основным механизмом, позволяющим повысить эффективность бюджетных расходов в образовании, признан переход от финансирования учреждений к финансированию потребителей образовательной услуги, учащихся, то есть подушевое нормативное финансирование и перевод учреждений в разряд "автономных" организаций. Это – общее требование федерального центра к регионам и даже обязательное условие участия в различных федеральных программах.

Применение подушевого норматива в образовании активизирует работу по оптимизации сети учреждений, формированию новой системы оплаты, повышению степени прозрачности бюджетного процесса, роста доступности образовательной услуги.

На сегодняшний день в Республике Татарстан переведены на нормативное подушевое финансирование учреждения дошкольного образования и общеобразовательные учреждения. Также проводится работа по переводу на нормативное подушевое финансирование учреждений дополнительного образования художественно-эстетической направленности и специальных коррекционных образовательных учреждений.

Нормативное финансирование – основной механизм, позволяющий уйти от затратности бюджетных расходов в образовании и повысить их эффективность. Переход от финансирования учреждений к финансированию потребителей образовательной услуги – краеугольный камень реформ экономики образования. Расчет бюджета с применением подушевого бюджетного норматива на учащегося, с использованием индивидуальных коэффициентов, применяемых при расчете расходов на содержание государственных образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы, к подушевым нормативам, исходя из особенностей образовательного процесса в регионе, позволяет сформировать бюджеты, делая прозрачными критерии, а также произвести выравнивание бюджетной обеспеченности образовательных учреждений. Кроме того, применение норматива непосредственно связано с концепцией бюджетирования, ориентированного на результат.

Необходимость перехода на нормативное финансирование определили следующие факторы:

- повышение эффективности расходования бюджетных средств, направляемых в образование;
- повышение объективности в планировании финансовых ресурсов образовательных учреждений;
- повышение мотивации и создание условий для развития собственной хозяйственной деятельности учебных заведений, предоставление дополнительных образовательных и иных услуг;

- заинтересованность в повышении качества деятельности, мотивированности населения в получении услуг данного учреждения, повышение конкурентных начал в деятельности учебных заведений.

Нормативный метод финансирования образования оценивается как более эффективный по сравнению со сметным финансированием (табл. 1), основным недостатком которого считается неэффективное, неэкономное расходование бюджетных средств. В частности, нормативный метод определения объемов финансирования образовательных учреждений в сравнении с другими способами расчетов считается обладающим наибольшими потенциальными возможностями для определения плановых сумм в максимальном приближении к реальным затратам, связанным с оказанием образовательных услуг, нормативное финансирование является способом оптимизации деятельности системы образования [1]. К преимуществам нормативного финансирования относят и повышение экономической защищенности образовательных учреждений, существенное снижение влияния субъективных факторов при распределении финансовых ресурсов, повышение само-

стоятельности образовательных учреждений и их заинтересованности в эффективном и законном использовании выделенных средств и др.

Создание механизмов нормативного финансирования должно повышать качество образовательных услуг, а не только экономить бюджетные средства. И, как показывает мировой опыт, необходимы механизмы гарантированной доступности качественного образования.

Следует отметить, что разработка любого финансового нормативного показателя требует решения трех основных проблем:

- обосновать выбор единицы нормирования;
- обеспечить адекватность норматива реальному уровню затрат в течение планового периода;
- определить степень дифференциации составляющих затрат при расчете количественной величины показателя.

Опыт ведения схем нормативного финансирования в России показывает, что норматив отражает не сумму денег, которую необходимо потратить, чтобы среднестатистический школьник получил качественное образование, и не реальную стоимость обучения одного учащегося в конкретной школе, а лишь фактические рас-

Таблица 1

Сравнительная характеристика методов планирования и финансирования расходов бюджета на образование

Показатель	Методы бюджетного планирования и финансирования	
	Сметное постатейное планирование и финансирование	Нормативное планирование и финансирование
Характеристика состава бюджетного обязательства	Финансирование из бюджета деятельности образовательного учреждения	Оплата из бюджета образовательных услуг, предоставляемых образовательным учреждением
Определение количественных параметров приема и обучения учащихся за счет бюджетных средств	Установленные главным распорядителем бюджетных средств контрольные цифры приема в разрезе программ и направлений подготовки	Установление главным распорядителем бюджетных средств государственного задания по предоставлению услуг образовательным учреждением
Расчет объема средств, предоставляемых образовательному учреждению из бюджета	Объем ассигнований определяется исходя из производственных показателей деятельности образовательного учреждения: контингента обучающихся, численности ППС, размера занимаемых площадей и т.д.	Объем бюджетных средств определяется путем умножения количества обучающихся на значение норматива подушевого финансирования
Распределение бюджетных средств	Осуществляется образовательным учреждением в соответствии с доведенными главным распорядителем бюджетных средств лимитами бюджетных обязательств	Осуществляется образовательным учреждением самостоятельно

ходы бюджета на финансирование общеобразовательных учреждений региона, поделенное на общее число учащихся.

Кроме того, полноценное нормативное финансирование возможно лишь в случае, если средства на обеспечение учебного процесса поступают непосредственно на счета образовательных учреждений. Рассчитывать норматив необходимо по каждому образовательному учреждению, учитывая его специфику. При этом необходимы объективные критерии, предусматривающие конкретные детализированные значения сумм увеличения (уменьшения) норматива при наличии определенных особенностей.

Основная методологическая ошибка предлагаемых в различных методиках нормативов финансирования федерального и регионального уровней, по мнению автора, заключается в том, что они основаны на консервации сложившейся кризисной финансово-экономической ситуации в образовании. Такие нормативы рассчитаны исходя из сложившегося уровня бюджетных расходов на образование и их структуру и не учитывают общего объема расходов (часть из которых традиционно находится в тени). Кроме того, государству фактически предлагается ограничиться текущим финансированием образовательных учреждений, причем на грани выживания. Задачи развития системы образования, обновления и модернизации учебно-материальной базы разработки нормативов для себя не ставят, что крайне не позволительно для экономики, основанной на знаниях.

Нормативы финансирования должны выполнять не только функции обеспечения текущего финансирования, но и стимулирующую и регулирующую функции. Они должны стимулировать образовательные учреждения выбирать определенную стратегию развития, не выполнять чисто фискальную функцию, закрепляя негативные тенденции существующего кризисного экономического состояния системы образования. Для этого государство должно не только административно, но и экономически стимулировать образовательные учреждения к повышению качества. Поэтому нормативы финанси-

рования должны обеспечивать стимулирование качества образования.

Вместе с тем необходимо отметить и проблемные моменты введения нормативного подушевого финансирования. Так как бюджет образовательного учреждения при новых условиях финансирования определяется в первую очередь количеством учащихся, увеличивается риск двух- и трехсменной работы учреждения, что негативно скажется на качестве образовательных услуг. Во-вторых, большинство методик расчета подушевого норматива предусматривают поправочный коэффициент на переходный период (причем этот период в регионах различен и в среднем составляет 3 года), который призван сглаживать различие между величиной финансирования, рассчитанной по смете, и величиной установленного норматива. Возникает вопрос, каким образом снизить риск недофинансирования в будущем. В-третьих, единый норматив (как федеральный, так и региональный) не может учесть все нюансы, которыми школы отличаются друг от друга и которые влияют на стоимость обучения в них. Несмотря на то, что переход к нормативному подушевому финансированию в настоящее время рассматривается как одно из направлений модернизации образования, множество проблем остаются нерешенными.

Подходы к расчету нормативов финансирования образовательных учреждений, несмотря на их внешние различия, имеют в основании определение потребности образовательного учреждения в средствах для нормального осуществления образовательного процесса. В конечном итоге любая система финансирования должна обеспечивать достижение цели, поставленной перед системой образования. Под нормальным осуществлением образовательного процесса обычно понимается реализация всех необходимых компонентов образовательного стандарта соответствующего уровня образования, что обычно понимается как обеспечение потребностей образовательного учреждения в полном объеме. Расчет этих потребностей в большинстве случаев основывается на определении расходов по отдельным статьям эконо-

мической классификации расходов бюджетов или по направлениям расходов (что можно рассматривать как иную проекцию тех же статей классификации, поскольку речь идет об одних и тех же потребностях, но представленных в разных разрезах).

На взгляд автора, более жизнеспособны методики расчета подушевого норматива, основанные не на расчете величины затрат на обучение одного учащегося, а на стоимости образовательной услуги. Такой подход позволяет обеспечить государственные гарантии получения образования, способствует развитию рынка образовательных услуг, привлекая в традиционно государственную сферу рыночные структуры. Замещение финансирования сети образовательных учреждений оплатой из бюджета образовательных услуг предполагает выделение бюджетных средств единой суммой по отдельному коду классификации расходов бюджетов на оплату образовательных услуг [2], что способствует самостоятельности образовательных учреждений в расходовании полученных средств и позволяет привлечь в отрасль частный сектор предпринимательства.

Таким образом, нормативное финансирование обладает как достоинствами, так и недостатками, вместе с тем внедрение данного механизма в планирование расходов на финансирование образовательных учреждений различного уровня позволит решить целый ряд проблем, связанных с достаточностью поступлений денежных средств, целевым характером их использования, повышения конкурентоспособности образовательных учреждений и качества предоставляемых услуг.

Список литературы

1. Ерошин В. Какие нормативы нужны российскому образованию // Экономика образования. – 2003. – № 1. – С. 15-18.
2. Аверкин В.Н. Из опыта работы новгородской области по разработке нормативов бюджетного финансирования // Экономика образования. – 2000. – № 2. – С. 35-38.
3. Финансирование школьного образования в Российской Федерации: опыт и проблемы. Актуальные вопросы развития школьного образования. – М.: Алекс, 2004. – 92 с.
4. Соляникова С.П. Проблемы разработки и использования нормативов подушевого финансирования в сфере высшего профессионального образования // Финансы и кредит. – № 3 (291). – С. 50-53.

В редакцию материал поступил 11.11.08.

Ключевые слова: государственная политика, валовой внутренний продукт, инновация, бюджетные расходы, образование, образовательные услуги, образовательные учреждения.
