

## **Глава 4. Оценка моделей финансирования вузов**

### **4.1. Общие положения по оценке моделей финансирования**

Проблема оценки той или иной модели финансирования вузов (изменение порядка и/или организации финансирования) возникает, на наш взгляд, одновременно с возникновением самой модели. В конечном итоге ее решение сводится к оценке достаточности уровня выделяемых тем или иным образом финансовых ресурсов для функционирования учебного заведения в таком режиме, который было принято считать нормальным, или просто к оценке динамики экономического положения учебного заведения или системы образования в целом.

Следует отметить, что, по большинству оценок, ресурсов вузам всегда предоставлялось недостаточно. Практически постоянно обсуждался и обсуждаются вопросы о том, сколько средств нужно вузам для нормального функционирования и развития и насколько текущее финансирование отстает от этой потребности. Если объемы текущего финансирования были в основном известны, то гораздо сложнее, и об этом уже упоминалось выше, обстояло и обстоит дело с оценкой и обоснованием величины дополнительной потребности в средствах. Решение этого вопроса видится в двух направлениях:

1. Определение общей потребности в финансировании вуза, осуществляющего образовательную и необходимую для образования деятельность, сопоставление полученной величины с имеющимися средствами и определение тем самым размеров дополнительной потребности;
2. Определение необходимых дополнительных условий для осуществления образовательной деятельности и расчет потребности в финансовых ресурсах для их удовлетворения.

В обоих направлениях в качестве базы для сравнения используется уровень текущего финансового обеспечения или уровень ресурсного обеспечения. Эти показатели в определенном смысле можно рассматривать в качестве эквивалентных величин. В конечном итоге финансовые ресурсы выделяются для формирования ресурсного обеспечения образовательной деятельности. Таким образом, дополнительная потребность ( $P_{\text{доп}}$ ) в финансировании может быть выражена в виде формулы

$$P_{\text{доп}} = P_n - P_m, \quad (4.1)$$

где  $P_n$  и  $P_m$  — потребное и текущее финансовое обеспечение соответственно.

Не вдаваясь в обсуждение проблем определения потребности вуза в ресурсах (об этом уже шла речь выше), отметим, что чем меньше разница между потребным и текущим финансированием, тем, при прочих равных условиях, лучше материальное/финансовое положение вуза. Это утверждение, с нашей точки зрения, очевидно и в доказательстве не нуждается. С другой стороны, обеспечение вуза сверх обоснованной потребности можно рассматривать как „перерефинансирование“, т. е. необоснованное ресурсное обеспечение.

Поэтому выражение (4.1) можно привести к виду

$$P_{\text{доп}} = P_n - P_m \rightarrow 0. \quad (4.2)$$

Современное состояние ресурсного обеспечения образования вообще и высшего профессионального образования, в частности, практически всеми исследователями оценивается в первую очередь с точки зрения его недостаточности для решения задач, возложенных на вузы. Иначе говоря, финансирование вузов не покрывает обоснованной потребности в ресурсах. Это означает, что дополнительная потребность в средствах в настоящее время отлична от нуля. Более того, по ряду оценок она сопоставима по своим размерам с  $P_m$ . При этом рассматриваются и в той или иной степени реализуются разные варианты решения проблемы недостаточности финансирования:

- увеличение текущего бюджетного финансирования высшего образования  $P_m$ ;
- изменение нормативов, на основе которых определяется объем финансирования (сокращение  $P_m$ ) — упорядочение бюджетных расходов на образование путем, например, изменения расчетного соотношения преподаватель:студенты с 1:8 до 1:10 [20], а также дифференциация финансирования при переходе на двухуровневое высшее образование;
- выделение групп вузов, для которых увеличивается бюджетное финансирование при одновременном изменении нормативов определения объема финансирования.

Все эти подходы направлены на улучшение экономического и финансового положения всей системы высшего образования или какой-то ее части, вплоть до отдельных вузов. Соглашаясь в принципе с общей направленностью подобных решений, следует более внимательно рассмот-

реть само понятие экономического положения<sup>1</sup> применительно к высшему образованию и отдельному вузу.

Термин „экономическое положение“ относят главным образом к предприятиям, отраслям или регионам и связывают, в частности, с

- состоянием платежного баланса;
- наличием задолженности перед кредиторами;
- надежностью предприятий;
- нереализованным товаром, лежащим без движения на складах;
- приростом производства, как показателем улучшения положения;
- географическим положением;
- обеспеченностью природными ресурсами;
- удовлетворением потребности в финансовых ресурсах;
- наличием (отсутствием) целевого финансирования;
- наличием иных ресурсов и др.

Оценка экономического положения, как правило, носит сравнительный качественный характер с использованием параметров „улучшение“, „без изменений“, „ухудшение“. В частности, Госкомстат России использовал 3–5-позиционную экспертную оценку состояния и/или динамики изменения экономического положения наблюдаемого объекта [50]. Центробанк России связывал оценку эконо-

---

<sup>1</sup>Термин „экономическое положение“ используется в ряде документов и материалов при описании экономических проблем предприятий, регионов и экономики в целом. К сожалению, ни в одном из них нет его определения, что связано, очевидно, с понятностью на интуитивном уровне, с одной стороны, и со сложностью определения, с другой. В основном упоминается как фактор, который необходимо учитывать при разработке программ и проектов, их финансировании, при оценке достигнутого уровня развития, при заключении соглашений и договоров и т. д.

#### 4.1. Общие положения по оценке моделей

---

мического положения клиента с проведением аудита, использованием данных о клиенте, имеющихся в других банках.

Ряд ведомств при оценке экономического положения учитывает также:

- наличие средств для выплаты (увеличения) заработной платы;
- наличие дебиторской задолженности;
- выгодность положения для осуществления той или иной деятельности;
- рост/снижение расходов на осуществляемую деятельность и др.

Минфин России предлагал оценивать экономическое положение предприятия на основе обобщенной справки, содержащей ряд показателей [40]. Документ к настоящему времени утратил силу, но в данном случае использован в качестве примера описания экономического положения предприятия. Следует отметить, что какой-либо методики оценки экономического положения на основании приведенных показателей в распоряжении не содержится.

Одна из составляющих экономического положения — финансовое состояние предприятия (коммерческой организации) — выражается в образовании, распределении и использовании денежных ресурсов. Оно проявляется в платежеспособности, т. е. способности вовремя удовлетворять платежные требования поставщиков в соответствии с договорами, возвращать кредиты, выплачивать заработную плату, вносить платежи в бюджет [58].

В качестве показателя неплатежеспособности предприятий может выступать показатель отсутствие у него снижения за 2 месяца недоимок по платежам в бюджет [65]. Если в течение 2 месяцев снижения недоимок не происходит, то, по мнению автора подхода, можно ставить вопрос

о процедуре финансового оздоровления или банкротства предприятия. Возможны, очевидно, и другие показатели финансового положения.

Отсутствие определения оставляет открытым вопрос о содержании понятия „экономическое положение“, что особенно важно для образования как некоммерческой сферы деятельности.

Подойти к определению экономического положения образовательного учреждения можно, на наш взгляд, рассматривая его двойственную структуру:

- с одной стороны, образовательное учреждение получает в режиме финансирования бюджетные средства для обеспечения образовательной деятельности. Это специфическая особенность бюджетного учреждения. С этой стороны оценка экономического положения требует какого-то особого подхода;
- с другой стороны, образовательное учреждение продает образовательные услуги, осуществляя коммерческую деятельность, что в известном смысле приравнивает его к предприятию, в том числе, возможно, и в оценке его экономического положения.

Таким образом, анализ финансового положения образовательного учреждения следует осуществлять по двум направлениям: бюджетному и внебюджетному. Финансовое положение образовательного учреждения относительно бюджетной составляющей его деятельности может рассматриваться с точки зрения достижения максимальной степени удовлетворения его потребностей за счет средств бюджета. Сложное экономическое положение системы образования Минобрнауки России связывало, в частности, с невозможностью профинансировать в полном объеме расходы на содержание материально-технической базы, оказать адресную помощь образовательным учрежде-

#### 4.1. Общие положения по оценке моделей

---

ниям [48]. Следуя этому тезису, можно утверждать, что более полное обеспечение системы образования бюджетными средствами улучшает ее экономическое положение.

В основу такого подхода к оценке могут быть положены следующие соображения:

- образовательный процесс в надлежащих масштабах и с надлежащим качеством может осуществляться только при обеспечении его необходимыми финансовыми ресурсами;
- снижение финансирования относительно потребности в нем ведет к ухудшению экономического положения образовательного учреждения, а увеличение финансирования и приближение его к уровню обоснованной потребности — к улучшению экономического положения.

Применение описанного подхода требует решения как минимум двух проблем:

- разработки алгоритма (методики) расчета потребности образовательных учреждений в финансировании из средств бюджета (учредителя);
- разработки методологии (шкалы) интерпретации величины отклонений реального финансирования от расчетной потребности в финансовых ресурсах (необходимость такой шкалы оценок обусловлена бессодержательностью показателя отклонения без какой-либо дополнительной интерпретации).

Расчет потребности образовательного учреждения в финансировании может быть проведен, например, в соответствии с упрощенным алгоритмом, описанным в третьей главе настоящей книги.

Сравнивая полученную величину потребности с реальным финансированием или прогнозируемым финансированием после введения той или иной модели, можно ха-

рактизовать степень удовлетворения потребности в финансовых ресурсах, по которой можно судить об экономическом положении образовательного учреждения и, возможно, всей системы образования (ее бюджетной части). На основе полученных данных можно оценивать влияние той или иной модели финансирования на экономическое положение системы образования.

Шкала оценок отклонений финансирования от потребности представляет собой самостоятельную проблему и может быть разработана на первом этапе на основе экспертных оценок.

Описанные в третьей главе настоящей книги модели финансирования высшего образования разработаны для решения разных задач, объединенных одной целью — оптимизировать распределение финансовых ресурсов между высшими учебными заведениями для получения необходимого результата. При этом в качестве аргументов в пользу той или иной модели выдвигаются в основном соображения общего характера, касающиеся изменения в новых условиях состояния всей сферы высшего образования и/или отдельных учебных заведений.

В качестве примеров такой аргументации можно привести проект „Реформа образования в Российской Федерации: Концепция и основные задачи очередного этапа“ [78]. Основная задача, которая решалась предложенными концептуальными построениями, заключалась в приведении экономических отношений в образовательной сфере в соответствие с реалиями социально-экономической и политической жизни страны, создании финансовых механизмов, отвечающих требованиям рыночной экономики, повышению эффективности использования средств бюджета. Следует, правда, отметить, что каких-либо определений содержания этих реалий и, главное, оценки степени со-



#### 4.1. Общие положения по оценке моделей

---

ответствия им сложившейся экономики образования, материалы не содержали. Одним из направлений решения этих задач являлся переход на нормативное финансирование и ресурсное обеспечение деятельности образовательных учреждений. Ожидаемыми результатами такого перехода считались:

- оптимизация использования бюджетных средств;
- упорядочение потоков бюджетных и внебюджетных средств в системе образования;
- обеспечение финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений;
- укрепление финансовой дисциплины.

Тем самым была введена новая, принципиально иная модель финансирования. Однако какой-либо оценки последствий для системы образования такого важного шага в то время предпринято не было. Связано это было, с нашей точки зрения, не только с не очень ясными последствиями перехода на нормативное финансирование (эти последствия и сейчас представляются не очень ясными), но и с отсутствием четких критериев такой оценки.

Следует тем не менее отметить, что задача в указанном подходе решалась достаточно определенная, хотя прямо нигде не сформулированная: как обойтись теми средствами, которые выделяет бюджет на высшее образование (применительно к объекту исследования). Иначе говоря, можно ли свернуть сферу высшего образования по одной из ее координат с тем, чтобы „вписаться“ в возможности федерального бюджета. Справедливости ради надо признать, что эта задача не снята и до сих пор. Тому примеры — постоянные попытки „оптимизации“ бюджетной сферы, сокращения „давления“ на федеральный бюджет, передачи образовательных учреждений на иные бюджетные уровни, работы в направлении выделения „ведущих вузов“

и т. п. Вот с этой точки зрения предлагаемые подходы, безусловно, оценивались и, главное, показывали возможность получения экономии бюджетных средств.

В качестве примера можно привести простой расчет снижения потребности в бюджетных средствах, которое могло бы быть получено вследствие перехода в вузах на двухуровневое обучение, проведенный (С.А. Беляковым — *Прим. ред.*) для условий 1996 г. на основании данных Минобразования России.

Сравнивались между собой два упрощенных варианта организации (две модели) финансирования вузов: фактический и расчетный для условий разделения контингента студентов на бакалавриат (422,1 тыс. чел.) и магистратуру (105,5 тыс. чел., т. е. 25% бакалавриата). Численность профессорско-преподавательского состава определена как частное от деления контингента студентов (раздельно по бакалавриату и магистратуре) на расчетное число студентов на 1 преподавателя (эти соотношения в расчетах взяты различными для рассматриваемых вариантов). Численность учебно-вспомогательного персонала (УВП) в расчете принята на уровне 35% от численности ППС. Годовой фонд заработной платы ППС и УВП определен из расчета средней заработной платы по этим категориям в 1996 г. (соответственно 810,3 тыс. и 293,3 тыс. неденоминированных рублей) и увеличен на действовавший в то время норматив отчислений во внебюджетные фонды (38,5%). Стипендиальный фонд рассчитан как произведение показателя численности студентов на величину минимального размера оплаты труда (83,490 неденоминированных рублей) и на 12 месяцев. Суммарная величина затрат, зависящих от контингента студентов, определена как сумма фонда заработной платы (с начислениями) и стипендиального фонда. Результаты расчета приведены в таблице 4.1.

#### 4.1. Общие положения по оценке моделей

Таблица 4.1. Расчет экономии средств при введении двухуровневого обучения в вузах

| Показатели   | Действ. модель | Модель двухуровневого обучения |        |        |        |
|--|----------------|--------------------------------|--------|--------|--------|
|  |                | Вар. 1                         |        | Вар. 2 |        |
| Контингент студентов (дневной, тыс. чел.)                        | 2110,5         | 1899,4                         | 1899,4 | 1899,4 | 1899,4 |
| в т.ч.   |                |                                |        |        |        |
| бакалавриат  | 2110,5         | 1688,4                         | 1688,4 | 1688,4 | 1688,4 |
| магистратура   | 0              | 211                            | 211    | 211    | 211    |
| Прием на 1-й курс дневного отделения (тыс. чел.)                 | 422,1          | 422,1                          | 422,1  | 422,1  | 422,1  |
| магистратура (тыс. чел.)   | -              | 105,5                          | 105,5  | 105,5  | 105,5  |
| Расчетное число студентов на 1 преподавателя                     |                |                                |        |        |        |
| бакалавриат  | 8              | 8                              | 12     | 20     | 20     |
| магистратура   | -              | 8                              | 12     | 8      | 12     |
| Расчетная численность ППС (тыс. чел.)                            | 263,8          | 237,4                          | 158,3  | 110,8  | 102    |
| Расчетная численность УВП (тыс. чел.)                            | 92,3           | 83,1                           | 55,4   | 38,8   | 35,7   |
| Фонд заработной платы ППС (млрд. руб.)                           | 2565,1         | 2308,4                         | 1539,2 | 1077,4 | 991,8  |
| Фонд заработной платы УВП (млрд. руб.)                           | 324,9          | 292,5                          | 195    | 136,6  | 125,6  |
| Фонд заработной платы ППС и УВП с учетом начислений (млрд. руб.) | 4002,7         | 3602,2                         | 2401,9 | 1681,4 | 1547,6 |
| Стипендиальный фонд (млрд. руб.)                                 | 2114,5         | 1903                           | 1903   | 1903   | 1903   |
| Сумма затрат, зависящих от контингента (млрд. руб.)              | 6117,2         | 5505,2                         | 4304,9 | 3584,4 | 3450,6 |
| Экономия (млрд. руб.)  | -              | 612                            | 1812,3 | 2532,8 | 2666,6 |
| В % к сумме затрат по действующей модели                         |                | 10,0                           | 29,6   | 41,4   | 43,6   |

Как следует из приведенных в таблице результатов расчета, простой переход на двухуровневое обучение и соответствующее изменение порядка финансирования, дополненное изменением расчетных соотношений студентов и преподавателей, создает возможности для снижения расчетной потребности в средствах на величину, составляющую от 10% до 44% сумм, определяемых контингентом студентов. Это довольно большая, но ожидаемая величина.

на, особенно в условиях недостатка финансирования, как это было в 1996 г.

Важно, с нашей точки зрения, и то, что оценка подхода сводилась к сопоставлению двух вариантов, двух моделей — действовавшей в то время и предлагаемой, что соответствовало условиям решаемой задачи. Причем сопоставлялись не сами модели (это отдельная задача), а финансовые результаты их введения. Отметим также, что объектом оценки выступала значительная часть (примерно 66,7% от объема бюджетного финансирования) всей системы высшего образования. Поэтому проведенный расчет можно было рассматривать как оценку модели для условий всей системы. При этом не рассматривались вопросы, связанные с изменением финансового положения отдельных высших учебных заведений.

Вслед за этим были предприняты попытки разработать комплексные решения по экономии (упорядочению) бюджетных расходов на образование. В частности, при подготовке упоминавшегося ранее постановления [20] последствия „упорядочения“ бюджетных расходов также оценивались путем сопоставления существующего состояния финансирования с возможным.

В качестве примера можно привести расчет потенциальной экономии расходов на оплату труда работников вузов при увеличении показателя расчетного числа студентов на одного преподавателя с 8 до 11 человек (таблица 4.2).

Расчет показал, что сокращение потребности в средствах для выплаты заработной платы преподавателям может достигать почти 30%. Одновременно с этим возможно было сокращение потребности в средствах для выплаты заработной платы УВП и АУП, поскольку в плановых расчетах величина фонда заработной платы этих катего-

#### 4.1. Общие положения по оценке моделей

---

рий работников определялась как соответствующая доля от фонда заработной платы преподавателей. В тот период времени эти доли для УВП и АУП принимались соответственно на уровне 42% и 10% от фонда заработной платы преподавателей.

Таблица 4.2. Оценка последствий упорядочения бюджетных расходов на высшее образование в 1996 г.

| <i>Показатели</i>  |             |
|--|-------------|
| Среднегодовое расчетное количество ставок преподавателей (чел.)  | 195 935     |
| Годовой плановый фонд заработной платы преподавателей с учетом начислений (тыс. руб.)                    | 2706371,7   |
| Расчетная численность преподавателей (чел.)  | 142 498,0   |
| Средняя заработная плата преподавателей (руб.)   | 831,0       |
| Расчетный фонд заработной платы под расчетную численность преподавателей с учетом начислений (тыс. руб.) | 1 968 071,3 |
| Экономия по фонду заработной платы преподавателей (тыс. руб.)  | 738 300,4   |
| Экономия к плановому фонду заработной платы преподавателей (%)   | 27,3        |
| Экономия по заработной плате УВП (42% от экономии по заработной плате преподавателей) (тыс. руб.)        | 310 086,2   |
| Экономия по фонду заработной платы АУП (10% от экономии по заработной плате преподавателей) (тыс. руб.)  | 73 830,0    |
| Суммарная экономия, (тыс. руб.)  | 1 122 216,6 |

На основании подобных расчетов разрабатывались основные показатели, которые были положены в основу указанного постановления. Следует отметить, что расчетное число студентов, приходящихся на одного преподавателя, в итоге было принято равным 10.

Основной метод, примененный для оценки подхода к упорядочению бюджетных расходов, также представляет собой сопоставление потребности в средствах до и после внедрения планируемых изменений и сравнение получен-

ных результатов с фактическими расходами (величиной планируемых или фактических расходов).

Похожие задачи были поставлены и в документах по модернизации образования [75, с. 40, 94]. В частности, предусматривался переход на новые принципы и систему бюджетного финансирования образования, включая нормативно-бюджетное финансирование образовательных учреждений (текущее финансирование), финансирование вузов на базе нормативов, дифференцированных по образовательным программам и уровню подготовки абитуриентов. Тем самым была поставлена задача перехода на систему нормативного финансового обеспечения.

В частности, последствия перехода на финансирование с использованием ГИФО оценивались с точки зрения распределения студентов с соответствующими категориями финансовых обязательств по факультетам крупного регионального технического вуза и, соответственно, распределения бюджетных (и внебюджетных) средств, получаемых этими факультетами. При этом результаты исследований носили во многом прогнозный характер, поэтому были применены вариантные оценки последствий [71].

В настоящее время, как уже отмечалось выше, проводится дальнейшая экспериментальная отработка финансирования вузов с использованием ГИФО, по результатам которой можно оценить ее последствия для системы высшего образования. Опубликованные результаты этой работы содержат расчеты объемов бюджетных средств, необходимых для финансирования вузов с использованием ГИФО, и другие данные, но не касаются оценки финансово-экономических последствий новых условий финансирования для вузов, участвующих в эксперименте, или всей системы высшего образования [81, 82].

## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

---

Таким образом, сложившиеся подходы к оценке финансово-экономических последствий изменения организации и порядка финансирования высшего образования основывались на методе сравнительного анализа состояния объекта исследования (в части предмета исследования) до и после изменения условий. Если условия финансирования не менялись, а только рассматривались в качестве предложений, то в качестве результата использовались прогнозируемые последствия изменения объекта исследования в части финансово-экономического состояния.

### 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

Положительные стороны нормативного финансирования вузов неоднократно обсуждались, но более или менее детального анализа его введения вместо существующего сметного финансирования до настоящего времени не проводилось. Причин этому видится как минимум две:

- до настоящего времени не разработано подходов к анализу последствий изменения порядка бюджетного финансирования образовательных учреждений;
- данные о финансировании вузов, особенно в разрезе статей экономической классификации расходов бюджетов, являются практически недоступными для исследований.

Для проведения исследований авторами были использованы данные о распределении бюджетного финансирования (плановые сметы) в 2002–2004 гг. по основным статьям экономической классификации в разрезе ряда вузов,

подведомственных бывшему Минобразованию России<sup>2</sup>, дополненные статистическими данными за 2001–2003 гг. о структуре контингентов студентов вузов (статистическая форма 3-нк).

Подход к оценке финансового положения вузов был принят традиционный. В основу оценки изменения финансового положения высших учебных заведений положен принцип сопоставления рассчитываемых в рамках моделируемых условий объемов финансирования каждого отдельного вуза с объемами, установленными сметами на соответствующий год.

В частности, оценка результатов введения нормативного финансирования высших учебных заведений осуществлена по каждому году в отдельности по следующей схеме:

1. определяется/устанавливается норматив финансирования (об установлении расчетного норматива см. далее);
2. определяются объемы финансирования вузов по нормативу (норматив умножается на величину приведенного контингента студентов);
3. сопоставляется рассчитанный объем финансирования вузов по нормативу со сметными назначениями;
4. делаются оценки/выводы о степени значимости последствий введения норматива.

Анализ проводился по нескольким возможным вариантам установления норматива финансирования, в частности:

- норматив финансирования устанавливается на уровне минимальных расходов в расчете на 1 студента

---

<sup>2</sup>Учитывая, что данные о финансировании вузов не публикуются, при проведении анализа были использованы только условные коды вузов, никак не совпадающие ни с одним кодом существующих классификаторов. Наименования вузов в работе не приводятся.



## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

- приведенного контингента в соответствующем году;
- норматив финансирования устанавливается на уровне максимальных расходов в расчете на 1 студента приведенного контингента в соответствующем году;
- установление норматива на уровне средних по группе вузов удельных расходов.

Сводные результаты оценки последствий установления норматива финансирования на уровне минимальных расходов в расчете на 1 студента приведенного контингента в соответствующем году представлены в таблице 4.3<sup>3</sup>.

Таблица 4.3. Оценка результатов нормативного финансирования вузов при минимальном уровне норматива

|  | 2002 г.  | 2003 г.  | 2004 г.  | в % к 2002 |         |
|--|----------|----------|----------|------------|---------|
|  |          |          |          | 2003 г.    | 2004 г. |
| Объем финансирования (млн. руб.)                   | 22988    | 28373    | 35631    | 123,4      | 155,0   |
| Величина норматива (руб.)                          | 10925    | 14157    | 17920    | 129,6      | 164,0   |
| Дополнительная потребность в средствах (млн. руб.) |          |          |          |            |         |
| по выборке в целом                                 | -12036,2 | -14176,3 | -17525,1 | 117,8      | 145,6   |
| минимальная  | -627688  | -773987  | -1106365 | 123,3      | 176,3   |
| максимальная                                       | -1       | -1       | -2       | 100,0      | 200,0   |
| средняя  | -52791   | -62177   | -76865   | 117,8      | 145,6   |

Полученные данные показывают, что установление минимального норматива ведет к очень большой „экономии“ бюджетного финансирования — на уровне 50% от объема годового финансирования по группе вузов в целом. Финансовое положение практически всех вузов выборки ухудшается. Вузы при таком варианте организации финансирования будут иметь отрицательную потребность в допол-

<sup>3</sup>Здесь и далее в таблицах отрицательные числа показывают, что введение норматива приводит к снижению объемов финансирования. Процент изменения для отрицательных чисел взят по модулю.

нительных средствах, т. е. объем их финансирования будет сокращен. Это естественный результат такого подхода к установлению норматива. Следовательно, кроме задачи экономии бюджетных средств, данный вариант установления норматива финансирования может быть признан неприемлемым.

Результаты оценки установления норматива финансирования на уровне максимальных расходов в расчете на 1 студента приведенного контингента в соответствующем году представлены в таблице 4.4.

Таблица 4.4. Оценка результатов нормативного финансирования вузов при максимальном уровне норматива

|  | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | в % к 2002 |         |
|--|---------|---------|---------|------------|---------|
|  |         |         |         | 2003 г.    | 2004 г. |
| Объем финансирования (млн. руб.)                   | 22988   | 28373   | 35631   | 123,4      | 155,0   |
| Величина норматива (руб.)                          | 181106  | 216300  | 251111  | 119,4      | 138,7   |
| Дополнительная потребность в средствах (млн. руб.) |         |         |         |            |         |
| по выборке в целом                                 | 158568  | 188541  | 218093  | 118,9      | 137,5   |
| минимальная  | 0       | 0       | 0       |            |         |
| максимальная                                       | 1980017 | 2307279 | 2675457 | 116,5      | 135,1   |
| средняя  | 695475  | 826935  | 956549  | 118,9      | 137,5   |

Приведенные результаты расчетов соответствуют ожидаемым и показывают, что установление максимального норматива ведет к формированию очень большой дополнительной потребности в финансировании, почти в десять раз превышающей объем годового финансирования данной выборки.

Полученные результаты применения „крайних“ вариантов расчета норматива финансирования можно рассматривать как тривиальные. В самом деле, чем ниже норматив финансирования, тем ниже потребность в средствах

## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

и тем выше „экономия“ от применения такого норматива. И, наоборот, чем выше норматив, тем больше средств потребуется дополнительно. Как результат — тем хуже или лучше будет финансовое положение вузов относительно текущего состояния. Размеры изменения этого положения определяются соотношением установленного норматива и фактических удельных расходов на одного учащегося.

Аналогичные выводы можно было сделать, исходя и из общих соображений. Однако это не позволило бы оценить масштабы последствий, т. е. количественные параметры изменения финансового положения вузов.

Установление норматива на уровне средних удельных расходов, рассчитанных как средняя величина удельных расходов по вузам (сумма удельных расходов по вузам делится на число вузов) заметно меняет последствия введения нормативного финансирования относительно двух предыдущих случаев. Данные о результатах введения такого норматива приведены в таблице 4.5.

Таблица 4.5. Оценка результатов нормативного финансирования вузов при среднем уровне норматива

|  | 2002 г. | 2003 г. | 2004   | в % к 2002 г. |         |
|--|---------|---------|--------|---------------|---------|
|  |         |         |        | 2003 г.       | 2004 г. |
| Объем финансирования (млн. руб.)                   | 22988   | 28373   | 35631  | 123,4         | 155,0   |
| Величина норматива (руб.)                          | 23501   | 29127   | 35773  | 123,9         | 152,2   |
| Дополнительная потребность в средствах (млн. руб.) |         |         |        |               |         |
| по выборке в целом                                 | 571     | 836,3   | 513,7  | 146,5         | 90,0    |
| минимальная  | -455,1  | -545,8  | -865,7 | 119,9         | 190,2   |
| максимальная                                       | 90,8    | 104,7   | 127,3  | 115,3         | 140,2   |
| средняя  | 2,5     | 3,7     | 2,3    | 148,0         | 92,0    |

Полученные данные показывают достаточно умеренную в целом картину изменения финансирования. При-

рост финансирования по выборке относительно невелик. Амплитуда изменения финансирования по вузам находится в интервале от -455,1 до 90,8 млн. руб. (2002 г.). Соответствующие результаты получены и по другим годам. Такая ситуация достаточно представима при усреднении показателей — кто-то выигрывает, а кто-то проигрывает.

Если в качестве норматива взять общую среднюю величину удельных расходов (суммарные расходы, деленные на суммарный приведенный контингент), то картина в целом будет похожей (таблица 4.6).

Таблица 4.6. Оценка результатов нормативного финансирования вузов при нормативе на уровне средних удельных расходов по выборке в целом

|  | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | в % к 2002 |         |
|--|---------|---------|---------|------------|---------|
|  |         |         |         | 2003 г.    | 2004 г. |
| Объем финансирования (млн. руб.)                   | 22988   | 28373   | 35631   | 123,4      | 155,0   |
| Величина норматива (руб.)                          | 22931   | 28293   | 35265   | 123,4      | 153,8   |
| Дополнительная потребность в средствах (млн. руб.) |         |         |         |            |         |
| по выборке в целом                                 | -350    | -101    | 392     | 28,9       | 112,0   |
| минимальная  | -463    | -559    | -873    | 120,7      | 188,6   |
| максимальная                                       | 84,6    | 95,8    | 121,8   | 113,2      | 144,0   |
| средняя  | -2      | 0       | 2       |            |         |

Судя по полученным данным, этот вариант с точки зрения характеристик изменения финансирования выглядит наиболее „спокойным“. Величины изменений расходов по вузам находятся в достаточно умеренном интервале. Тем не менее это не означает предпочтительности применения именно этого варианта. Возможно, существуют и более подходящие. Для поиска таковых необходимо более детально исследовать возможные варианты построения нормативов и содержательные критерии их отбора.

## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

---

Одним из возможных направлений дифференциации нормативов финансирования является их расчет по группам высших учебных заведений. В частности, можно группировать вузы по их типам и видам. В ряду возможных использованы для примера две группировки вузов:

- по основной направленности реализуемых учебных программ (тип вуза);
- по основному характерному признаку (вид вуза).

Следует отметить, что предложенные группировки отражают лишь некоторые представления авторов и носят исключительно иллюстративный характер. Цель, преследуемая при их введении, заключается в разделении множества вузов на некоторые группы, объединенные общим признаком, в которых возможно установление единого норматива финансирования.

Основные типы вузов представлены в таблице 4.7. Колонка „Код типа“ в таблице и далее по тексту введена и использована для хранения и обработки информации в базе данных.

Таблица 4.7. Основные типы вузов

| <i>Код<br/>типа</i> | <i>Тип</i>           |
|---------------------|----------------------|
| 1                   | педагогические       |
| 2                   | медицинские          |
| 3                   | гуманитарные         |
| 4                   | технические          |
| 5                   | естественнонаучные   |
| 6                   | сельскохозяйственные |

При группировке вузов по типам архитектурно-строительные учебные заведения были отнесены к техническим вузам, а университеты — к естественнонаучным вузам.

Основные виды вузов представлены в таблице 4.8. Исследуемая выборка включает вузы не всех типов и видов, что связано, как уже отмечалось, с малой доступностью данных по финансированию.

Таблица 4.8. Основные виды вузов

| <i>Код вида</i> | <i>Вид</i>                                       |
|-----------------|--|
| 1               | классический университет                         |
| 2               | технический университет                          |
| 3               | педагогический университет                       |
| 4               | педагогический институт                          |
| 5               | технический институт (академия)                  |
| 6               | экономический институт (академия, университет)   |
| 7               | юридический институт (академия, университет)     |
| 8               | архитектурно-строительный, строительный институт |
| 9               | прочие   |

Выбор данных о расходах и контингентах студентов по типам вузов позволяет рассчитать средние удельные расходы на 1 студента приведенного контингента (таблица 4.9).

Таблица 4.9. Удельные расходы по типам вузов

| <i>Код</i> | <i>Тип вуза</i>    | <i>число вузов</i> | <i>Расходы на 1 студента по годам (руб.)</i> |                |                |
|------------|--------------------|--------------------|--|----------------|----------------|
|            |                    |                    | <i>2002 г.</i>                               | <i>2003 г.</i> | <i>2004 г.</i> |
| 1          | педагогические     | 45                 | 18599  | 23099          | 28949          |
| 3          | гуманитарные       | 18                 | 19576  | 24793          | 30876          |
| 4          | технические        | 106                | 24868  | 30345          | 37554          |
| 5          | естественнонаучные | 59                 | 22840  | 28474          | 35780          |
|            | ИТОГО              | 228                | -  | -              | -              |

## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

---

Для оценки последствий применения полученных величин в качестве нормативов финансирования по типам вузов проведено сопоставление объемов финансирования вузов в группах, рассчитанных на основе этих нормативов, с имеющим место сметным финансированием. Сопоставление проведено в следующей последовательности:

1. Рассчитываются объемы финансирования вузов соответствующего типа по определенному для данного типа нормативу;
2. Объемы нормативного финансирования суммируются;
3. Вычисляются отклонения расчетного нормативного финансирования от сметного по отдельным вузам, по типам и по выборке в целом.

Сводные результаты расчета приведены в таблице 4.10.

Таблица 4.10. Изменение финансирования при введении нормативов по типам вузов (тыс. руб.)

| Тип вуза           | Изменение финансирования по годам |         |         |
|--------------------|-----------------------------------|---------|---------|
|                    | 2002 г.                           | 2003 г. | 2004 г. |
| ВСЕГО              | -54                               | -168    | 368     |
| педагогические     | -7                                | -4      | 53      |
| гуманитарные       | 8                                 | -22     | -25     |
| технические        | -8                                | 2       | 174     |
| естественнонаучные | -47                               | -144    | 166     |

Как видно из приведенных данных, итоговые (суммарные) отклонения „нормативного“ финансирования по типам вузов весьма незначительны, что в общем характерно для усреднения. Сравнивая отклонения с аналогичными показателями, полученными при установлении норматива на уровне средних расходов по выборке в целом (см. таблицу 4.6 — наиболее умеренный вариант с точки зрения величин отклонений расчетного финансирования от

сметного), можно отметить, что использование нескольких нормативов финансирования позволяет снизить общее отклонение от фактического сметного финансирования. Иными словами, дифференциация нормативов финансирования позволяет в результате их введения уменьшить финансовые последствия в смысле изменения величины финансирования вузов. Собственно, иного трудно было и ожидать, поскольку групповые нормативы приближены к индивидуальным показателям удельного финансирования. Дальнейшая дифференциация вузов по группам будет снижать отклонения.

Необходимо отметить, что в изучаемой выборке педагогических вузов имеется по крайней мере одно учебное заведение со значительными удельными расходами, которые выпадают из общего ряда, превышая средние значения в несколько раз (возможно, это связано не только с большими объемами его финансирования, но и с неточностью данных). Для более обоснованных суждений показатели этого вуза из расчета были исключены. Однако и в этом случае индивидуальные отклонения сметного финансирования от расчетного остались достаточно большими (таблица 4.11).

Таблица 4.11. Отклонения расходов от нормативного уровня (тыс. руб.)

| Тип вуза           | 2002 г. |        | 2003 г. |        | 2004 г. |        |
|--------------------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
|                    | макс    | мин    | макс    | мин    | макс    | мин    |
| Педагогические     | 6586    | -17007 | 7660    | -23026 | 9218    | -27312 |
| Гуманитарные       | 14481   | -54365 | 17550   | -65442 | 19165   | -61366 |
| Технические        | 13500   | -65017 | 15678   | -72196 | 18614   | -94848 |
| Естественнонаучные | 9406    | -28576 | 11719   | -36372 | 14539   | -43260 |

Приведенные данные позволяют сделать ряд предположений относительно общего характера текущего сметного финансирования.



## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

---

1. Действующий в настоящее время порядок сметного финансирования имеет „в основании“ расчетов не только показатель контингента студентов, т. е. основывается на нескольких показателях. В связи с этим сопоставление нормативного финансирования со сметным требует соответствующего исключения из расчетов тех расходов, которые однозначно не определяются контингентом студентов. Возможно, это содержание части материальных объектов, отдельные составляющие ФОТ, расходы, связанные с индивидуальными особенностями образовательных учреждений и. т. п.<sup>4</sup>.
2. Расчеты показателей сметного финансирования в настоящее время в некоторой степени индивидуализированы, т. е. основываются не столько на единых для всех образовательных учреждений подходах, сколько на индивидуальных показателях вузов:
  - штатном расписании каждого отдельного вуза;
  - сложившихся материальных условиях осуществления образовательной деятельности;
  - индивидуально установленных соотношениях финансирования внутри вуза и. т. п.

---

<sup>4</sup>Исключение из норматива тех расходов, которые слабо связаны с контингентом студентов (слабость связи можно проверить только по существующей практике финансового планирования, но отнюдь не по каким-то принципиальным положениям) может в конечном итоге привести к тому, что в нормативе останутся только расходы, связанные с выплатой стипендий и прямо зависящие от численности студентов, причем дневной формы обучения. Все остальные расходы в конечном итоге будут определяться сложившимися показателями функционирования конкретных учебных заведений. Это позволяет предположить, что установление норматива (нормативов) финансирования должно базироваться не только на численности студентов, но и на каких-то иных показателях.

3. На практике применяется индивидуальный подход к финансированию отдельных образовательных учреждений. Об этом свидетельствует „разброс“ изменения удельных расходов по годам.
4. Определение сметных назначений для вузов осуществляется по принципу „от достигнутого уровня“, т. е. между образовательными учреждениями распределяется установленный бюджетом объем финансирования, в общем случае не связанный с удовлетворением потребности вузов в финансовых ресурсах.

Возможно, основной причиной неравномерного изменения финансирования по вузам являются изменения функционирования их материальной базы, структуры профессорско-преподавательского состава, тарифов коммунального обслуживания и др.

В таком случае, введение любого норматива финансирования приведет к существенному изменению финансового положения вузов. Причем качество этих изменений обратно пропорционально удельным расходам в расчете на 1 студента приведенного контингента: чем удельные расходы выше по отношению к нормативу (в данном случае — среднему значению), тем существеннее по отношению к современному уровню будет уменьшение финансирования. Иными словами, введение любого норматива приведет к улучшению финансового положения вузов с низкими удельными расходами (следствие неразвитого потенциала) и к снижению обеспечения вузов с высоким потенциалом (образовательным и научным). Это обстоятельство следует учитывать, разрабатывая подходы к модернизации финансирования высшего образования.

С учетом высказанных предположений и выводов, рассматривая выборку более детально, можно отметить следующее:

## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

---

- в каждой группе (типе) вузов присутствуют учебные заведения с выпадающе высокими удельными расходами в расчете на 1 студента, что связано, очевидно, с индивидуальными особенностями их финансирования;
- число подобных вузов невелико, что де-факто подтверждает их отнесение к числу „ведущих“;
- в группах практически нет вузов с выпадающе малыми удельными расходами. Следовательно, существует некоторый минимум расходов, ниже которого образовательные учреждения не финансируются (возможно, это обстоятельство следует рассматривать как основу введения нормативного финансирования).

В частности, если считать выпадающе высокими отклонения, превышающие модуль максимального отрицательного отклонения от „норматива“, то число вузов с таким отклонением по типам будет невелико, но заметно (таблица 4.12):

Таблица 4.12. Число вузов с выпадающе высокими отклонениями удельных расходов от средних (по типам)

| Тип вуза            | Вузов<br>в<br>типе | 2002 г. |            | 2003 г. |            | 2004 г. |            |
|---------------------|--------------------|---------|------------|---------|------------|---------|------------|
|                     |                    | абс.    | %<br>в гр. | абс.    | %<br>в гр. | абс.    | %<br>в гр. |
| ВСЕГО               | 228                | 21      | 9,2        | 22      | 9,7        | 24      | 10,5       |
| педагогические      | 45                 | 5       | 11,1       | 4       | 8,9        | 6       | 13,3       |
| гуманитарные        | 18                 | 2       | 11,1       | 2       | 11,1       | 2       | 11,1       |
| технические         | 106                | 6       | 5,7        | 7       | 6,6        | 7       | 6,6        |
| естественно-научные | 59                 | 8       | 13,6       | 9       | 15,3       | 9       | 15,3       |

Представленная структура позволяет отметить следующее:

- доля вузов с удельными расходами, превышающими средние по данному типу значения на величину, превышающую модуль максимального отрицательного отклонения от средней, достаточно стабильна (на рассматриваемом временном отрезке — 10–15%);
- указанная доля не уменьшается, а несколько возрастает (на временном отрезке в 3 года);
- определенная (сравнительно небольшая) доля вузов финансируется „лучше“ остальных относительно контингента обучающихся.

Важно также отметить, что при введении норматива финансирования (при прочих равных условиях) эта группа вузов понесет наибольшие потери в объеме получаемых бюджетных средств. Не называя конкретные вузы, добавим, что это действительно вузы с развитой материально-технической базой, высоким образовательным и научным потенциалом или находящиеся в условиях, объективно требующих более высоких затрат на осуществление образовательной деятельности.

Иллюстративно результаты по педагогическим вузам представлены в виде графиков на рисунках 4.1–4.3. Сравнение финансирования в 2003–2004 гг. с таковым в 2002 г. показывает, что финансирование вузов носит в значительной степени индивидуальный характер.

Для выявления этого обстоятельства вузы отсортированы по показателю удельных расходов. Полученное распределение отображено на графике (рисунок 4.1):

- прямая линия отображает уровень средних удельных расходов по группе;
- две кривые отображают уровень удельных расходов в вузах (верхняя кривая) и отклонения удельных рас-

## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

ходов от средней (нижняя кривая).

Если в 2002 г. распределение удельных расходов относительно норматива, рассчитанного как средняя величина удельных расходов внутри типа „педагогические вузы“, носит достаточно гладкий характер (рисунок 4.1), то в 2003 г. (рисунок 4.2) и тем более в 2004 г. (рисунок 4.3) при сохранении того же порядка расположения вузов в списке имеют место заметные отклонения в финансировании отдельных вузов от нормативного уровня.

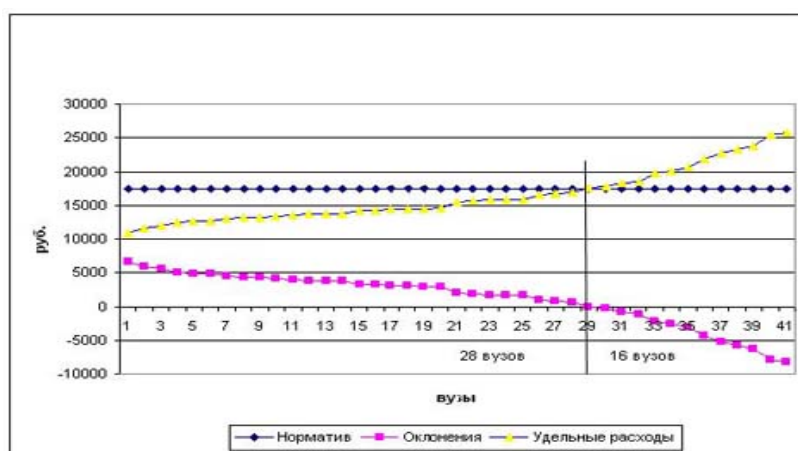


Рис. 4.1. Отклонения удельных расходов от норматива (педагогические вузы, 2002 г.)

Это может означать, что распределение средств в 2003–2004 гг. между педагогическими вузами основывалось не только на изменении их приведенного контингента и общем повышении бюджетных ассигнований на высшее профессиональное образование, но и на других факторах, связанных, видимо, с расходами на материальные условия осуществления образовательной деятельности в отдельных образовательных учреждениях. Одновременно можно отметить сохраняющийся неизменным общий вид кривой.

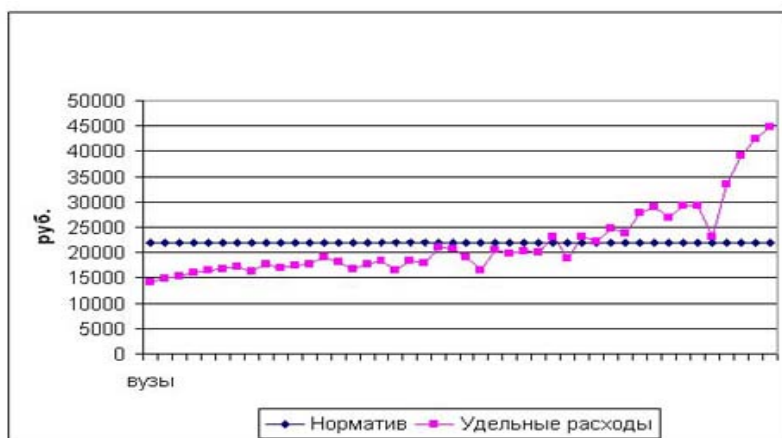


Рис. 4.2. Отклонения удельных расходов от норматива (педагогические вузы, 2003 г.)

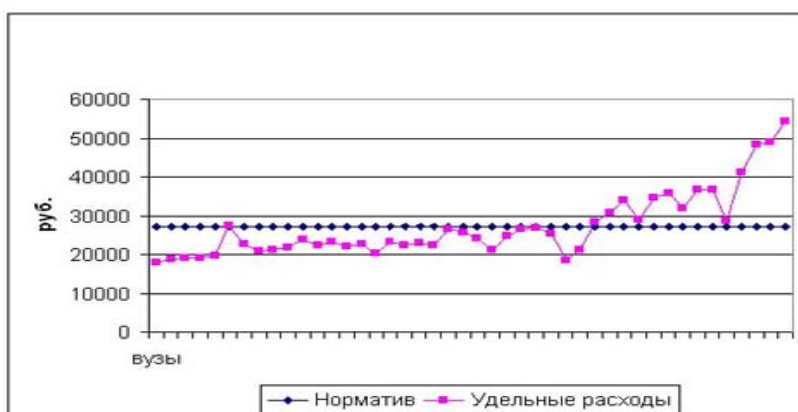


Рис. 4.3. Отклонения удельных расходов от норматива (педагогические вузы, 2004 г.)

Аналогичное положение складывается и по другим типам вузов. В качестве примера можно также рассмотреть наиболее многочисленную группу технических вузов, вклю-

## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

чающую технические университеты, институты технического профиля, строительные и архитектурно-строительные институты. Такой состав группы, возможно, внесет больший элемент неравномерности в расчетные показатели финансирования.

Отклонение удельных расходов от их среднего значения по группе технических вузов представлено на рисунке 4.4.

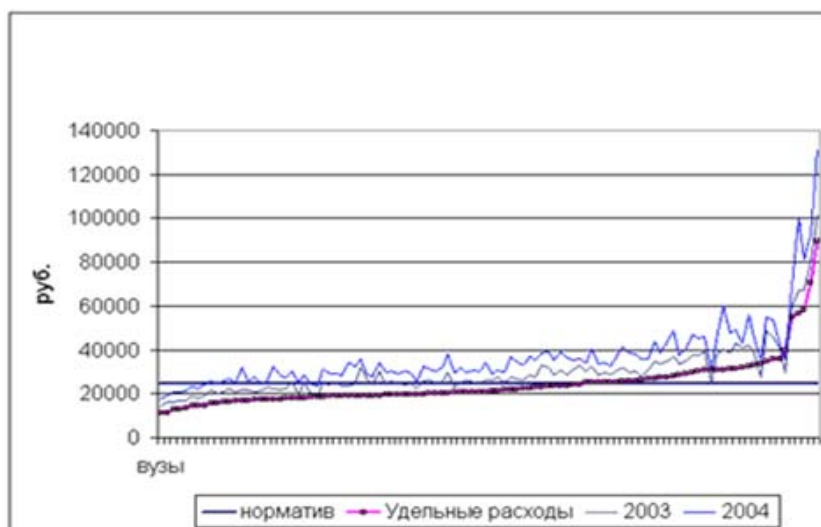


Рис. 4.4. Удельные расходы и норматив (технические вузы, 2002–2004 гг.)

График показывает практически ту же картину, что и для педагогических вузов: относительно гладкая в 2002 г. кривая распределения удельных расходов в 2003–2004 гг. приобретает другой вид, отражая неравномерность увеличения финансирования относительно контингента. На графике также выделяются вузы, имеющие значительное превышение удельных расходов над нормативом (средним уровнем). Если исключить из расчета вузы с выпадающе

высокими удельными расходами (в данном случае их относительно мало — 6–7 ед., см. таблицу 4.12), то это приведет:

- к некоторому снижению средней величины удельных расходов и соответственно уменьшению норматива;
- к уменьшению отклонений от норматива (таблица 4.13 и рисунок 4.4).

Таблица 4.13. Отклонения удельных расходов технических вузов от нормативов (руб.)

|  | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. |
|--|---------|---------|---------|
| Число исключенных из расчета вузов (ед.) | 6       | 7       | 7       |
| минимальное отклонение                   | -13581  | -15725  | -18203  |
| максимальное отклонение                  | 11273   | 13026   | 18614   |
| среднее отклонение от норматива (квadr.) | 5686    | 6342    | 7500    |
| в % к средним расходам                   | 25,6    | 23,2    | 20,5    |

При сопоставлении отклонений по техническим вузам за 2002–2004 гг. выявляется точно такая же картина, как и в случае с педагогическими вузами. Если в 2002 г. отклонения располагаются на сравнительно гладкой кривой (рисунок 4.5, помечена указателем), то в 2003 и 2004 гг. характер распределения существенно не меняется, но на кривых появляются „зубцы“, что свидетельствует о неравномерности финансирования технических вузов.

Обращает на себя внимание область отрицательных отклонений, где разброс наиболее заметен (на рисунке 4.5 обведена пунктиром). Очевидно, ряд технических вузов (но не все) с низкими объемами финансирования получил дополнительные по сравнению с „соседями“ средства и уменьшил свои отклонения удельных расходов от среднего уровня.

Это представляется нормальным отражением процесса выравнивания уровней финансирования. Но при этом



## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

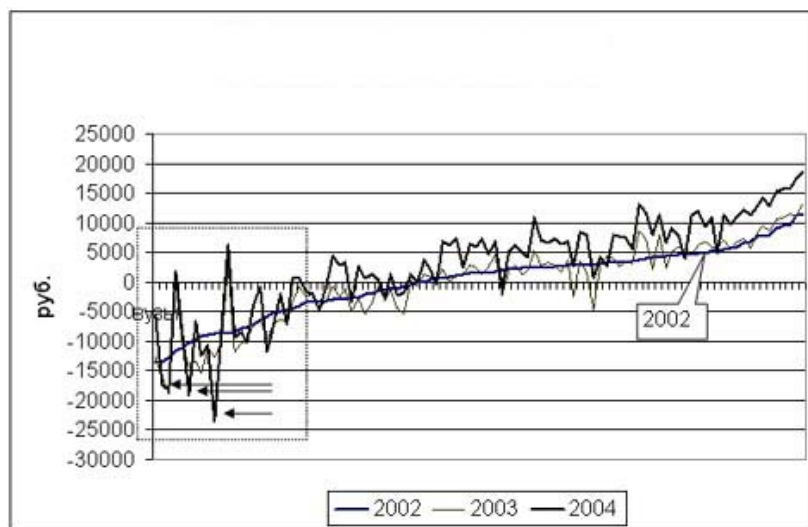


Рис. 4.5. Отклонения от нормативов (технические вузы, 2002–2004 гг.)

ряд вузов из данной подгруппы был, по всей видимости, забыт, о чем свидетельствуют направленные вниз „зубья“ графика (указаны стрелками).

И, разумеется, первоначально гладкая кривая 2002 г. к 2004 г. приобрела вид пилы при сохранении в целом исходного вида — при аппроксимации будет, по-видимому, близка к кривой 2002 г. с поправкой на общее увеличение финансирования.

Проведенный анализ позволяет дополнить выводы о последствиях введения нормативного финансирования вузов следующими положениями:

- данные о финансировании за ряд лет не могут использоваться для расчета и обоснования нормативов финансирования, поскольку отражают неравномерный характер распределения средств между вузами;
- даже при максимальном приближении нормативов к

среднему уровню расходов вузов данного типа (при исключении из расчетов показателей с наибольшими отклонениями, т. е. выведении из нормативного финансирования вузов с развитым потенциалом — около 10% от числа вузов выборки) потери вузов относительно текущего финансирования останутся на уровне 20–25% (по крайней мере в наиболее многочисленной группе технических вузов);

- дальнейшее уточнение нормативов финансирования на основе средних удельных расходов возможно, если в качестве группировки взять признак вида вуза, что позволяет уменьшить группы и, следовательно, рассчитать более точные значения средних удельных расходов. При этом, однако, число нормативов будет соответственно увеличено;
- следует отметить, что, продолжая дифференцирование нормативов, можно дойти до уровня отдельного вуза или даже его части. Это позволит в максимальной степени учесть все особенности вузов, но сведет на нет саму идею нормативного финансирования.

Как уже указывалось выше (таблица 4.8), в изучаемой выборке можно выделить 9 видов вузов. Еще раз необходимо отметить, что предложенная группировка используется исключительно для целей настоящей работы и не претендует на полноту и исчерпывающий характер. Общая характеристика видов вузов с точки зрения предмета изучения представлена в таблице 4.14. Наиболее многочисленными видами в данной выборке являются классические университеты (куда отнесены все университеты, профиль которых не указан в названии) и технические университеты (прямо названные именно таким образом).

Для оценки возможности использования рассчитанных величин в качестве нормативов финансирования по видам

## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

Таблица 4.14. Удельные расходы по видам вузов

| Код | Вид вуза   | Число вузов | Расходы на 1 студента (руб.) |         |         |
|-----|--|-------------|------------------------------|---------|---------|
|     |  |             | 2002 г.                      | 2003 г. | 2004 г. |
| 1   | классический университет                         | 54          | 22349                        | 27707   | 34805   |
| 2   | технический университет                          | 74          | 26090                        | 31641   | 39422   |
| 3   | педагогический университет                       | 31          | 19343                        | 24089   | 30347   |
| 4   | педагогический институт                          | 14          | 15759                        | 19316   | 23572   |
| 5   | технический институт (академия)                  | 16          | 21893                        | 27361   | 32917   |
| 6   | экономический институт (академия, университет)   | 10          | 17755                        | 22547   | 28856   |
| 7   | юридический институт (академия, университет)     | 2           | 18596                        | 24484   | 31004   |
| 8   | архитектурно-строительный, строительный институт | 13          | 19542                        | 24833   | 31206   |
| 9   | прочие   | 14          | 28626                        | 38649   | 43539   |
|     | ИТОГО:   | 228         |                              |         |         |

вузов проведем аналогичное сопоставление рассчитанных на основе этих нормативов объемов финансирования вузов с имеющим место сметным финансированием. Сводные результаты расчета приведены в таблице 4.15.

Положительное отклонение от норматива означает, что при введении норматива вуз будет получать дополнительное по отношению к существующему финансирование. Отрицательное — уменьшение финансирования. Разумеется, на фоне общего повышения финансирования вуз при введении норматива может получить прирост объема финансирования и при введении норматива ниже удельных расходов, рассчитанных исходя из объемов финансирования, определенных в соответствии с действующим порядком. Но это увеличение будет меньше, чем оно могло бы быть без введения норматива. В результате снижение финансирования будет носить расчетный характер.

Таблица 4.15. Отклонения в финансировании при введении нормативов по видам вузов  
(тыс. руб.)

| Вид вуза   | 2002 г. |        |              | 2003 г. |        |              | 2004 г. |        |              |
|--|---------|--------|--------------|---------|--------|--------------|---------|--------|--------------|
|  | макс.   | мин.   | средн. кадр. | макс.   | мин.   | средн. кадр. | макс.   | мин.   | средн. кадр. |
| классический университет                         | 8556    | -29426 | 8063         | 9867    | -38224 | 9686         | 12536   | -45263 | 11958        |
| технический университет                          | 12117   | -45552 | 9724         | 13551   | -50116 | 10952        | 16628   | -62436 | 14122        |
| педагогический университет                       | 7225    | -16368 | 5745         | 8496    | -22190 | 7060         | 10555   | -25976 | 8514         |
| педагогический институт                          | 4559    | -17283 | 5350         | 5126    | -22414 | 6688         | 5808    | -24735 | 7497         |
| технический институт (академия)                  | 11353   | -32790 | 10023        | 13248   | -32543 | 10908        | 14501   | -36643 | 12250        |
| экономический институт (академия, университет)   | 5389    | -5789  | 3233         | 6774    | -8178  | 4170         | 7794    | -12262 | 5435         |
| юридический институт (академия, университет)     | 10193   | -10192 | 10193        | 12765   | -12764 | 12765        | 17669   | -17668 | 17669        |
| архитектурно-строительный, строительный институт | 7677    | -10774 | 4692         | 9710    | -12931 | 6118         | 11418   | -14965 | 7085         |
| прочие   | 23234   | -50762 | 22957        | 28797   | -51462 | 25089        | 31685   | -74337 | 29263        |

**Примечания:**

В виде „педагогические университеты“ из расчетов исключен один вуз с выпадающе высокими удельными расходами. В виде „юридический институт (академия)“ попали только два вуза.

## 4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

---

Как следует из приведенных данных, минимальное отклонение от норматива (отрицательные значения) по первым четырем видам вузов в 2–4 раза по абсолютной величине превышает положительные отклонения. Это самые большие группы, объединяющие вузы с существенно различающимися потенциалами и, соответственно, величинами удельных расходов. При этом максимальное положительное отклонение удельных расходов от норматива составляет 40–60% от величины норматива, что весьма близко к среднеквадратическому отклонению. Это означает кроме всего прочего, что положительные отклонения от норматива (фактические удельные расходы меньше норматива) имеет большее число вузов в большинстве видов. Исключения составляют юридические вузы (их в выборке всего два, что не является, на наш взгляд, значимым для расчетов) и экономические вузы, имеющие умеренные отклонения от средних показателей в своем подвиде. Следовательно, при введении нормативного финансирования большая часть вузов получит положительный эффект в виде дополнительных средств.

Если рассмотреть более детально самый многочисленный вид вузов — „технические университеты“, то можно отметить следующее.

Отклонения примерно 85% технических университетов от норматива имеют стабильный характер. Иначе говоря, даже при наличии упоминаемых выше неравномерностей финансирования отклонения этой части вузов ложатся практически на прямую, т. е. достаточно стабильно выдерживается распределение отклонений удельного финансирования от среднего уровня. Вероятнее всего, это получается „автоматически“, поскольку прирост финансирования отдельного вуза изменяет его относительное положение, но финансирование большинства вузов изменя-

ется пропорционально увеличению бюджетных ассигнований на высшее образование. В результате число вузов, меняющих свое положение на шкале отклонений от среднего уровня, невелико и не влияет на общий характер распределения.

Довольно наглядно это может быть представлено в виде графика распределения отклонений удельных расходов технических университетов от нормативного (среднего) уровня (рисунок 4.6). Для построения графиков технические университеты были отсортированы по величине отклонений от норматива в порядке уменьшения (от положительных к отрицательным) по каждому году в отдельности. Это означает, что положения вузов на шкале не совпадают, поэтому по рисунку нельзя судить об изменениях в отклонении удельных расходов отдельного вуза, а можно только рассматривать общее изменение характера распределения средств между ними.

Как видно из рисунка, характер кривых во времени изменяется незначительно, точнее — практически не изменяется.

В дополнение к ранее сформулированным можно сделать дополнительные выводы относительно введения нормативного финансирования.

Введение нормативного финансирования высших учебных заведений, даже по группам вузов, приведет к их дифференциации по уровню бюджетных поступлений: вузы с относительно низкими удельными объемами финансирования получат дополнительные средства, а финансирование вузов с более высокими объемами получаемых средств будет сокращено.

Сложившаяся структура распределения финансирования между вузами такова, что независимо от уровня установленного норматива финансирования и при разумном

### 4.3. Оценка введения ГИФО

---

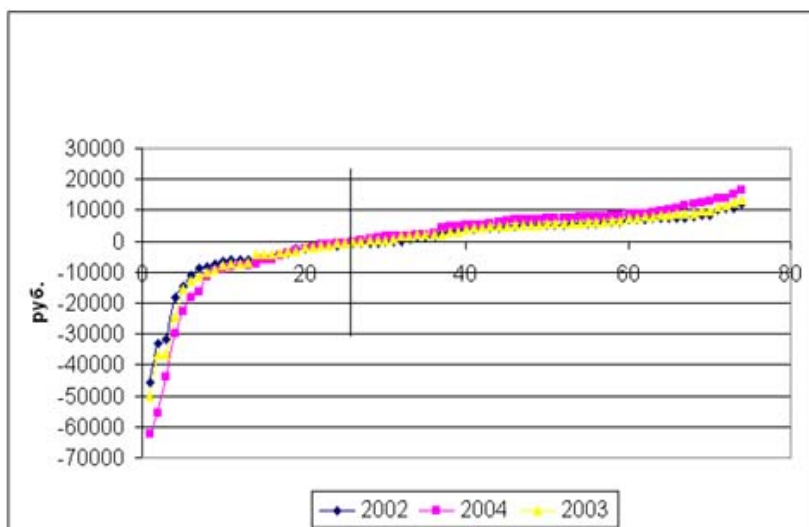


Рис. 4.6. Отклонения удельных расходов от среднего уровня (технические университеты)

уровне норматива и прочих равных условиях около 10% вузов окажутся в условиях высокого недофинансирования относительно существующего уровня.

Наличие 10% вузов с выпадающе высокими удельными расходами искажает общую картину распределения отклонений в финансировании при установлении норматива. Следовательно, эти вузы целесообразно не включать в расчет нормативов и определять для них отдельный порядок финансирования. Возможно, эта задача может быть решена путем выделения именно этой части вузов в категорию „ведущие высшие учебные заведения“.

### 4.3. Оценка введения ГИФО

Исходными данными для анализа и оценки результатов введения ГИФО стали условия и доступные результа-

ты экспериментальной отработки условий финансирования вузов с их использованием [33], в частности:

- выделение бюджетных средств вузу в зависимости от численности граждан, принятых на обучение, и в соответствии с категориями ГИФО, которые получены принятыми на 1-й курс по результатам сдачи единого государственного экзамена (экзаменов);
- дифференциация размеров ГИФО по 5 категориям;
- самостоятельное установление вузами стоимости (цены) обучения;
- доплата учащимися разницы между ценой обучения и средствами, перечисленными бюджетом вузу в соответствии с категорией ГИФО, полученной учащимся.

Необходимо отметить два принципиально важных обстоятельства, которые связаны с финансированием с использованием ГИФО:

- все образование становится платным, поскольку вузы самостоятельно устанавливают стоимость (цену) обучения, а учащийся ее оплачивает, имея при этом определенную поддержку со стороны государства в виде ГИФО;
- финансирование через ГИФО в полном смысле слова финансированием не является, поскольку в основе этих отношений лежит купля-продажа образовательных услуг. При этом то обстоятельство, что образовательное учреждение является государственным, никакого значения не имеет — государство продает образовательные услуги, производимые учреждением, оказывая при этом некоторую финансовую помощь учащемуся в их покупке. Тем не менее движение средств в условиях ГИФО в настоящей книге будет по-прежнему называться финансированием.



### 4.3. Оценка введения ГИФО

---

На эти важные обстоятельства при обсуждении особенностей финансирования высшего образования с использованием ГИФО обычно не обращают должного внимания. А ведь это принципиально важное изменение финансово-экономического механизма функционирования вузов — переход от производства в сфере образования преимущественно общественного блага к благу частному, интернализированному. Это переход к рыночным отношениям, в которые вступает учащийся с вузом, а через него — с государством как собственником вуза. Обсуждение этой темы можно продолжить, но это не является предметом настоящей работы. Важно то, что государство, вводя новый порядок финансирования, переходит от содержания своих образовательных учреждений к поддержке покупателя образовательной услуги. Одной из целей такого серьезного преобразования, с нашей точки зрения, является стремление создать в сфере высшего образования конкурентную среду (конкурентная борьба „за студента“) и механизмы более эффективного использования выделяемых ресурсов. Результаты эксперимента по ГИФО, по всей видимости, пока не дали однозначного ответа на вопрос относительно достижения поставленных целей.

В рамках настоящей работы оценивается не сам переход на иные условия финансирования, а его последствия с точки зрения изменения финансового состояния вузов.

Повторим, что годовые величины ГИФО на 2002 г. были установлены приказом Минобразования России [44] в размерах, приведенных в таблице 2.1.

По аналогии с оценкой введения нормативного финансирования высшего образования, оценка введения финансирования через ГИФО осуществляется в следующем порядке.

Определяется распределение учащихся по категориям ГИФО исходя из результатов эксперимента 2002–2003 гг. (по ограниченному кругу вузов), распространенных на все вузы анализируемой выборки. Иными словами, расчеты проводятся на основе следующих допущений:

- структура приема по категориям ГИФО одинакова во всех вузах выборки и соответствует общей структуре распределения учащихся, определенной по результатам эксперимента по введению ГИФО в 2002–2003 гг.;
- распределение студентов по категориям ГИФО одинаково (стабильно) для всех форм обучения.

Разумеется, такое допущение является условным, поскольку не отражает специфических параметров отдельных вузов (мода, конкурс, престижность и т. п.), которые влияют на структуру приема в части привлечения учащихся с более или менее высокими результатами единого государственного экзамена и соответственно более или менее высокой категорией ГИФО. Тем не менее, для целей данного этапа работы такое распределение представляется достаточным.

По результатам эксперимента, обобщенным в Государственном университете — Высшей школе экономики в 2002–2003 гг., для проведения расчетов принята следующая структура распределения учащихся по категориям ГИФО (таблица 4.16).

Следует отметить, что по некоторым соображениям общего характера эта структура представляется несколько „сдвинутой“ в сторону более высоких категорий ГИФО. На стадии разработки системы финансирования с использованием финансовых обязательств предполагалось, что, например, доля студентов, имеющих 1-ю категорию ГИФО не превысит 3–5% лиц, сдавших ЕГЭ [63, с. 80]. Тем не ме-

#### 4.3. Оценка введения ГИФО

---

Таблица 4.16. Распределение учащихся по категориям ГИФО

| <i>Категория<br/>ГИФО</i> | <i>Доля<br/>численности<br/>учащихся</i> |
|---------------------------|--|
| 1                         | 10,97%                                   |
| 2                         | 29,11%                                   |
| 3                         | 41,79%                                   |
| 4                         | 13,52%                                   |
| 5                         | 4,61%                                    |

нее промежуточные итоги эксперимента по отработке данной модели финансирования показывают несколько иные результаты. В случае, если в дальнейшем доля 1-й и 2-й категорий ГИФО несколько снизится (что вполне вероятно), это приведет при прочих равных условиях к снижению доходов вузов и соответствующим выводам.

По каждому вузу выборки вычисляется объем бюджетных средств, которые могли бы быть получены вузом при переходе на финансирование через ГИФО. При этом учитывается, что в соответствии с [46] в состав расходов бюджета на обеспечение ГИФО включаются расходы по трем предметным статьям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации (см. с. 115).

В соответствии с этим сопоставление расчетных объемов финансирования произведено только с расходами по указанным трем статьям. В анализ включены все расходы по статье 111040 или их фиксированная часть (см. ниже варианты расчетов. *Прим. ред.*).

Полученный расчетный объем финансирования:

- сопоставляется с объемом сметного финансирования 2002–2004 гг. При этом в качестве объема финансирования для расчетов используется только сумма рас-

ходов по статьям 110110, 110200, 111040 (полностью или частично в пропорции, аналогичной ГИФО, — см. далее по тексту), называемая далее „расходы по статьям ГИФО“;

- определяются крайние отклонения, среднее значение отклонений;
- изменение финансирования сравнивается с общим объемом финансирования.

В указанном выше порядке проведены расчеты по вузам, включенным в выборку. Сводные данные по проведенным расчетам представлены в таблице 4.17<sup>5</sup>.

Приведенные данные показывают, что при переходе на финансирование с использованием ГИФО финансовое положение образовательных учреждений меняется следующим образом:

1. Объем бюджетных средств, поступающих в вузы выборки по статьям, включенным в расчет ГИФО, уменьшается на 44–62%. Динамика уменьшения объясняется тем, что значения ГИФО для расчетов приняты постоянными, а общий объем бюджетного финансирования возрастает (по факту). Однако, важна не динамика, а уменьшение бюджетного финансирования по указанным статьям. С учетом того, что эти статьи составляют от 61 до 63% общего объема финансирования вузов, сокращение финансирования составит от 28 до 38% (в 2002–2004 гг. соответственно);

---

<sup>5</sup>Процентные показатели рассчитаны по отношению к объему финансирования того вуза, по которому имеет место соответствующее максимальное или минимальное отклонение. Иначе говоря, в 2002 г. максимальное уменьшение финансирования по одному из вузов составит 95,16%, максимальное увеличение объема финансирования — 69,8%.

### 4.3. Оценка введения ГИФО

Таблица 4.17. Изменение финансирования вузов при переходе к ГИФО

|  | 2002 г.   |           | 2003 г.   |           | 2004 г.   |           |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|  | млн. руб. | % к итогу | млн. руб. | % к итогу | млн. руб. | % к итогу |
| Расходы по статьям ГИФО                                  | 14420,8   |           | 17428     |           | 21572,8   |           |
| Доходы от ГИФО   | 8039,8    |           | 8042,6    |           | 8088,8    |           |
| Изменение финансирования                                 | -6381     | -44,3     | -9385,4   | -53,9     | -13484    | -62,5     |
| Сумма положительных изменений                            | 128,1     | 0,9       | 43,4      | 0,3       | 11        | 0,05      |
| Сумма отрицательных изменений                            | -6509,1   | -45,1     | -9428,8   | -54,1     | -13495    | -62,6     |
| Максимальное уменьшение                                  | -522,6    | -95,2     | -613,4    | -96,0     | -766,8    | -96,4     |
| Максимальное увеличение                                  | 41,9      | 69,8      | 20,2      | 46,6      | 10,2      | 21,7      |
| Число вузов с увеличившимся объемом финансирования (ед.) | 20        | 8,8       | 5         | 2,2       | 2         | 0,9       |
| Число вузов с уменьшившимся объемом финансирования (ед.) | 208       | 91,2      | 223       | 97,8      | 226       | 99,1      |

- Из 228 вузов выборки при введении финансирования через ГИФО объем бюджетных средств в 2002 г. вырастет только у 20 вузов (8,77% от общего числа), у остальных 208 вузов (91,23%) объем поступающих бюджетных средств уменьшится. При введении ГИФО в 2003–2004 г. в значениях, утвержденных на 2002 г., увеличение финансирования по указанным вузам затронет соответственно только 5 и 2 вуза.

Для варианта включения в состав ГИФО 100% расходов по статье 110040 расчет уже сделан, поэтому можно для примера принять долю этих расходов на уровне от 30 до 1% (с интервалом в 10 процентных пунктов, т. е. 30–20–10–1%). Результаты расчетов для этих вариантов и

условий 2002 г. сведены в таблицу 4.18<sup>6</sup>.

Как видно из приведенных в таблице данных, уменьшение включаемой в расчет ГИФО доли статьи 111040 „Прочие расходы“ ведет к некоторому сглаживанию ситуации с уменьшением объемов финансирования вузов при введении ГИФО. Однако это не изменяет ситуации в целом — уменьшение финансирования остается значительным.

Анализ полученных результатов позволяет сделать некоторые выводы относительно последствий введения новых условий финансирования:

1. Введение ГИФО по своим последствиям весьма похоже на введение нормативного финансирования (собственно, это и есть вариант дифференцированного норматива):
  - при установленных величинах ГИФО финансирование большей части вузов будет уменьшено;
  - при изменении (увеличении) ГИФО возможно, по-видимому, свести общее изменение финансирования к минимуму, но при этом финансовое положение большинства вузов будет изменено, причем в выигрыше окажутся вузы с относительно небольшими удельными расходами на обучение;
2. Судя по существенным отрицательным отклонениям в финансировании, утвержденные для условий эксперимента величины ГИФО являются низкими и в дальнейшем (при расширении списка участников эксперимента или распространении новых условий на всю систему) нуждаются либо в увеличении, либо в дифференциации по группам вузов.

---

<sup>6</sup>Приведены показатели максимального изменения финансирования в двух отдельных вузах анализируемой выборки в млн. руб. и в % к объему финансирования этих вузов.

#### 4.3. Оценка введения ГИФО

Таблица 4.18. Изменение объемов финансирования при учете в ГИФО части расходов статьи 111040 „Прочие расходы“ (величины ГИФО 2002 г., показатели 2002 г.)

|  | абс.    | % к<br>итого | абс.    | % к<br>итого | абс.    | % к<br>итого | абс.    | % к<br>итого | абс.    | % к<br>итого | абс.    | % к<br>итого |
|--|---------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|
| Доля статьи 111040, включаемая в расчет ГИФО             | 30%     |              | 20%     |              | 10%     |              | 1%      |              | 0%      |              |         |              |
| Число вузов с увеличением финансирования (ед.)           | 30      | 13,2         | 34      | 14,9         | 35      | 15,3         | 37      | 16,2         | 37      | 16,2         | 37      | 16,2         |
| Число вузов с уменьшением финансирования (ед.)           | 198     | 86,8         | 194     | 85,1         | 193     | 84,7         | 191     | 83,8         | 191     | 83,8         | 191     | 83,8         |
| Сумма увеличения финансирования (млн.руб.)               | 171,2   | 1,2          | 179,6   | 1,3          | 188,8   | 1,4          | 197,4   | 1,5          | 198,4   | 0,9          | 198,4   | 0,9          |
| Сумма уменьшения финансирования (млн.руб.)               | -5907   | -42,9        | -5823,3 | -42,6        | -5740,3 | -42,2        | -5666   | -41,7        | -5657,7 | -25,8        | -5657,7 | -25,8        |
| Суммарное изменение финансирования (млн.руб.)            | -5735,9 | -41,6        | -5643,7 | -41,2        | -5551,5 | -40,9        | -5468,6 | -40,3        | -5459,3 | -24,9        | -5459,3 | -24,9        |
| Максимальное уменьшение финансирования в вузе (млн.руб.) | -510,9  | -95,0        | -509,2  | -94,9        | -507,5  | -94,9        | -506    | -94,9        | -505,8  | -94,9        | -505,8  | -94,9        |
| Максимальное увеличение финансирования в вузе (млн.руб.) | 43,7    | 73,7         | 43,9    | 74,2         | 44,2    | 74,8         | 44,4    | 75,3         | 44,5    | 75,4         | 44,5    | 75,4         |

3. Введенные величины финансового наполнения ГИФО отражают, практически, только затраты по оплате труда и начислениям на заработную плату. Причем мера этого отражения достаточно низка. При пересчете ГИФО только на статьи 110110 и 110200 характер отклонений в финансировании существенно не меняется.

При выделении из анализируемой выборки для примера только одного типа вузов — педагогических, — можно показать, что изменение учитываемой в составе ГИФО доли статьи 111040 "Прочие расходы" от 100% до 0% слабо отражается на характере уменьшения финансирования, хотя все-таки несколько его сокращает. Это хорошо видно на графике (рисунок 4.7).

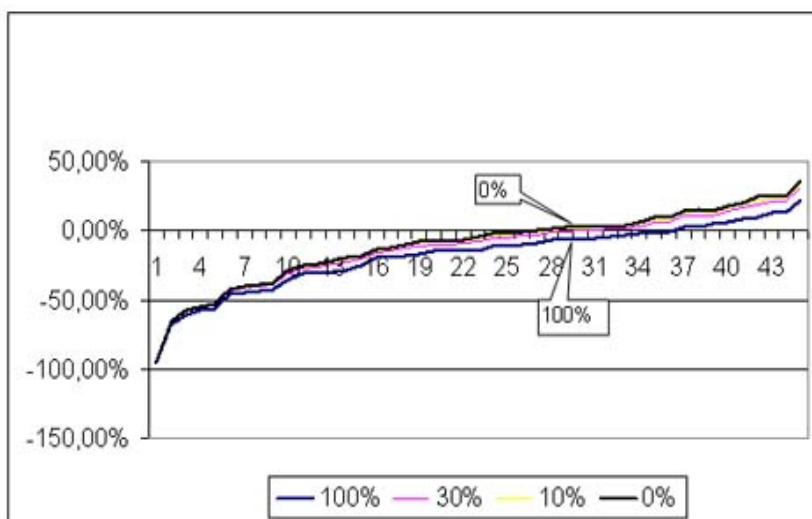


Рис. 4.7. Изменение объема финансирования при введении ГИФО (и изменении доли статьи 111040 в величине ГИФО)



### 4.3. Оценка введения ГИФО

---

Следует обратить внимание на особенно серьезные последствия введения новых условий финансирования для отдельных типов вузов. В частности, из 106 технических вузов, вошедших в анализируемую выборку, после введения ГИФО только 6 вузов получают дополнительные средства относительно текущего уровня бюджетного финансирования. Финансирование 100 вузов, т. е. 94,3% данной группы, будет сокращено. При этом сокращение составит от 1% до 86%. И дело даже не в величине сокращения, а в масштабах охвата сокращением. Новые условия финансирования вследствие этого могут быть восприняты как простое сокращение бюджетного финансирования (по аналогии с памятным постановлением Правительства Российской Федерации № 600 [20]).

Следовательно, введение ГИФО в указанных размерах отрицательно сказывается на объеме финансирования вузов (вошедших в выборку). При этом величина учитываемых в ГИФО расходов по статье 111040 не оказывает существенного влияния на эту ситуацию.

Следует отметить, что в рамках работ по модернизации системы образования рассматриваются и иные схемы финансирования с использованием финансовых обязательств. В частности, на 2003 г. для отдельных специальностей, которые особо значимы для социально-экономического развития регионов и на которые отсутствует достаточный спрос, были установлены иные величины ГИФО [45] (таблица 4.19 — в сопоставлении с величинами, установленными на 2002 г.).

Сопоставление „новых“ величин ГИФО с установленными на 2002 г. показывает следующее:

- заметно уменьшены величины 4-й и 5-й категорий при существенном увеличении 1-й, 2-й и 3-й категорий;

Таблица 4.19. Величины ГИФО, установленные на 2003 г.

| <i>Категория<br/>ГИФО</i> | <i>Величина<br/>2003 г.,<br/>(руб.)</i> | <i>Величина<br/>2002 г.,<br/>(руб.)</i> | <i>Изменение<br/>2003 г. к<br/>2002 г., (%)</i> |
|---------------------------|---|---|---|
| 1                         | 17500                                   | 14500                                   | 120,69  |
| 2                         | 12200                                   | 7500                                    | 162,67  |
| 3                         | 8000                                    | 3900                                    | 205,13  |
| 4                         | 2000                                    | 2800                                    | 71,43   |
| 5                         | 700                                     | 1200                                    | 58,33   |

- наибольшее увеличение приходится на 3-ю категорию, что, по-видимому, предполагает стимулирование вузов к приему учащихся со средним и выше среднего уровнем подготовки;
- с учетом структуры поступающих в вузы (соотношений между категориями) такое изменение величин ГИФО должно привести к росту финансирования.

Результаты пересчета объемов финансирования 2002 г. исходя из установленных на 2003 г. величин ГИФО (для сопоставимости с вышеописанным вариантом) приведены в таблице 4.20<sup>7</sup>. Полученные данные показывают, что изменение финансирования по вузам в этих условиях носило бы более равномерный характер:

- доля вузов, финансирование по которым уменьшилось бы, сократилась до 42–45% (в предыдущем варианте — 84–87%);
- существенно возрос бы показатель максимального увеличения финансирования в отдельном вузе (на 171–174% против 74–75%).

<sup>7</sup>Приведены показатели максимального положительного и отрицательного изменения финансирования в вузах анализируемой выборки в млн. руб. и в % к объему финансирования этих вузов.

### 4.3. Оценка введения ГИФО

---

Следует отметить при этом, что общий объем финансирования уменьшился бы на 4–9%. Разумеется, не следует пренебрегать и этим уменьшением, поскольку оно касается в итоге конкретных вузов. Однако по сравнению с предыдущим вариантом такое „наполнение“ ГИФО выглядит более предпочтительным, поскольку его последствия имеют более мягкий характер.

В этих условиях естественно рассмотреть последствия введения финансирования через ГИФО с „новыми“ величинами 2003 г. непосредственно для условий 2003–2004 гг. Расчет по этим вариантам<sup>8</sup> показывает следующее:

- общая направленность на сокращение финансирования после введения ГИФО сохраняется — число вузов, финансирование которых уменьшается, достигает в 2003 г. 60–70% (в 2004 г. — 80–89%) от их общего числа в выборке (для различных вариантов доли расходов по статье 111040, учтенной в величине ГИФО);
- прирост финансирования представлен отрицательной величиной, т. е. финансирование сокращается в 2003 г. на 22–28% (в 2004 г. — на 35–41%).

Полученные данные позволяют сделать вывод о том, что величины ГИФО несколько отстают от реального финансирования вузов. Иными словами, введение ГИФО обязательно (при прочих равных условиях) ведет к сокращению финансирования. Возможной причиной такого результата является базирование соответствующих расчетов величины наполнения обязательств на показателях предыдущего года (возможно, и более раннего), что и приводит к разрыву в расчетных и фактических объемах финансирования.

---

<sup>8</sup>Расчетные таблицы не приводятся.

Таблица 4.20. Изменение объемов финансирования при учете в ГИФО части расходов статьи 111040 „Прочие расходы“ (величины ГИФО 2003 г., показатели 2002 г.)

|   | абс.    | % к<br>итого-<br>ву | абс.    | % к<br>итого-<br>ву | абс.   | % к<br>итого-<br>ву | абс.    | % к<br>итого-<br>ву | абс.    | % к<br>итого-<br>ву |
|---|---------|---------------------|---------|---------------------|--------|---------------------|---------|---------------------|---------|---------------------|
| Доля статьи 111040, включаемая в расчет ГИФО              | 30 %    |                     | 20 %    |                     | 10 %   |                     | 1 %     |                     | 0 %     |                     |
| Число вузов с увеличением финансирования (ед.)            | 125     |                     | 128     |                     | 129    |                     | 132     |                     | 132     |                     |
| Число вузов с уменьшением финансирования (ед.)            | 103     | 45,2                | 100     | 43,9                | 99     | 43,4                | 96      | 42,1                | 96      | 42,1                |
| Сумма увеличения финансирования (млн. руб.)               | 1892,5  | 13,7                | 1937,3  | 14,26               | 1983   | 14,6                | 2024,7  | 14,9                | 2029,5  | 7,7                 |
| Сумма уменьшения финансирования (млн. руб.)               | -3111,8 | -22,6               | -3064,5 | -22,4               | -3018  | -22,2               | -2976,8 | -21,9               | -2972,3 | -11,2               |
| Суммарное изменение финансирования (млн. руб.)            | -1219,3 | -8,9                | -1127,2 | -8,2                | -1035  | -7,6                | -952    | -7,0                | -942,8  | -3,6                |
| Максимальное увеличение финансирования в вузе (млн. руб.) | 129,3   | 171,2               | 129,6   | 172,1               | 129,8  | 173,0               | 130,1   | 173,8               | 130,1   | 173,9               |
| Максимальное уменьшение финансирования в вузе (млн. руб.) | -465,9  | -92,12              | -464,2  | -92,1               | -462,5 | -92,0               | -461    | -92,0               | -460,8  | -92,0               |

### 4.3. Оценка введения ГИФО

---

Одним из возможных вариантов, при сохранении самой содержательной идеи ГИФО, является введение жестко фиксированной структуры распределения учащихся по категориям ГИФО с соответствующим установлением величины каждой категории<sup>9</sup> (см. таблицу 4.21, — назовем эту схему „модифицированные ГИФО“).

Таблица 4.21. Распределение учащихся по категориям ГИФО, денежное наполнение ГИФО.

| <i>Категория</i>    | <i>% учащихся</i> | <i>Денежное наполнение (долл. США)</i> |
|---------------------|-------------------|--|
| Победители олимпиад | 1                 | 2500                                   |
| 1                   | 1,5               | 1500                                   |
| 2                   | 5                 | 1300                                   |
| 3                   | 25                | 1000                                   |
| 4                   | 15                | 800                                    |
| Без категории       | 5                 | 1000                                   |

Таким образом, в той или иной форме государственная поддержка будет оказана 52,5% учащихся, проходящих аттестацию на получение ГИФО. Остальные учащиеся (студенты) государственную поддержку, по всей видимости, получить не смогут и вынуждены будут обучаться за счет собственных средств (включая использование кредита).

Реализация представленной схемы оценивалась по аналогии с оценкой иных схем финансирования вузов: норматива, „классических“ ГИФО. Определялся объем поступления бюджетных средств в вузы при введении данного ва-

---

<sup>9</sup>При этом к лицам без категории относятся учащиеся, не попавшие в предыдущие категории. Они имеют право получить государственную возвратную субсидию в сумме 1000 долл. США в год.

рианта финансирования и сопоставлялся с плановым объемом финансирования.

Расчет производился исходя из следующих условий:

- структура учащихся стабильна и одинакова во всех вузах выборки;
- структура учащихся совпадает со структурой распределения учащихся по категориям модифицированных ГИФО, приведенной в таблице 4.21;
- структура учащихся охватывает весь контингент студентов, т. е. суммарную численность обучающихся по дневной, вечерней и заочной формам обучения;
- курс доллара США принят на уровне 30 рублей (для простоты).

Поскольку данная схема не предполагает исключения из расчетов каких-либо статей расходов (как это предусматривалось в классических ГИФО), то сравнение проводится со всем объемом финансирования (код 800000) в 2002–2004 гг.

В результате введения в исследуемых вузах модифицированного варианта ГИФО, объем их бюджетного финансирования может заметно сократиться (таблица 4.22).

При этом обращают на себя внимание следующие обстоятельства:

- при наличии перераспределения ресурсов (взаимном „догашении“ отрицательных и положительных отклонений в финансировании отдельных вузов) итоговое изменение финансирования имеет отрицательную величину (сокращение общего объема финансирования), и эта величина последовательно возрастает от 2002 г. к 2004 г.;
- максимальное приращение финансирования в отдельном вузе при введении данной системы финансирования снижается, а максимальное уменьшение финан-

### 4.3. Оценка введения ГИФО

Таблица 4.22. Изменение объема финансирования вузов при введении модифицированных ГИФО

|   | 2002 г.   |           | 2003 г.   |           | 2004 г.   |           |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|   | млн. руб. | % к итогу | млн. руб. | % к итогу | млн. руб. | % к итогу |
| Финансирование по сметам, всего                   | 22988,4   |           | 28373,5   |           | 35631,7   |           |
| Отклонение при введении финансирования через ГИФО |           |           |           |           |           |           |
| суммарное   | -988,7    | -4,3      | -6366,0   | -22,4     | -13497,7  | -37,9     |
| минимальное                                       | -558,4    | -2,4      | -703,3    | -2,5      | -1132,6   | -3,2      |
| максимальное                                      | 280,0     | 1,2       | 245,3     | 0,9       | 228,8     | 0,6       |
| Число вузов с увеличением финансирования (ед.)    | 130       | 57,0      | 87        | 38,2      | 34        | 14,9      |
| Число с уменьшение финансирования (ед.)           | 98        | 43,0      | 141       | 61,8      | 194       | 85,1      |

сирования (в таблице — минимальное отклонение) по абсолютной величине растет, хотя в обоих случаях это изменение не очень заметно;

- если в 2002 г. число вузов, в которых имело бы место увеличение финансирования, составило 130 (57% от общего числа вузов изучаемой выборки), то в 2004 г. оно сократилось бы до 34 (до 14,91%), т. е. в 4 раза (!).

Изучение общих итогов введения модифицированной схемы ГИФО показывает, таким образом, что финансовое положение вузов (в рамках выборки по крайней мере) заметно ухудшилось бы по сравнению с фактическим бюджетным финансированием по смете.

Рассмотрим изменение финансового положения по типам и видам вузов.

Необходимо отметить, что картина последствий представляется несколько странной, хотя в целом повторяет общие изменения (таблица 4.23).

Таблица 4.23. Число вузов с изменением финансирования при введении новых условий (ед.)

| Тип вуза            | 2002 г. |       | 2003 г. |       | 2004 г. |       |
|---------------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
|                     | Рост    | Сниж. | Рост    | Сниж. | Рост    | Сниж. |
| Педагогические      | 36      | 9     | 32      | 13    | 18      | 27    |
| Гуманитарные        | 9       | 9     | 7       | 11    | 3       | 15    |
| Технические         | 49      | 57    | 26      | 80    | 7       | 99    |
| Естественно-научные | 23      | 36    | 22      | 37    | 6       | 53    |

Число вузов, в которых в результате введения новых условий финансирования объем бюджетных средств сокращается, по годам растет, но растет в разной степени по разным группам вузов. В частности, в педагогических и гуманитарных вузах в 2003 г. снижается финансирование соответственно у 4 и 2 вузов дополнительно по сравнению с 2002 г. У естественнонаучных — только у 1. А вот в 2004 г. по сравнению с 2003 г. изменение происходит существенно большее, причем у трех типов из четырех. В то же время, у технических вузов эти показатели существенно выше, чем у вузов других типов. Можно отметить, что введение модернизированных ГИФО в первую очередь отрицательно скажется на вузах этого типа.

Приведенные данные подтверждают вывод о том, что новые условия финансирования ведут в целом к сокращению бюджетных ассигнований. Кроме того, более детальный анализ последствий (по типам вузов) позволяет предположить, что расчет ГИФО осуществлялся исходя из показателей 2002 г. или 2003 г., причем без учета специфики технических вузов, т. е. на основе средних значений расходов на высшее образование. Как результат именно такого подхода можно отметить особо резкое увеличение числа вузов с сокращением финансирования именно в 2004 г.



### 4.3. Оценка введения ГИФО

В качестве примера можно привести график изменения финансирования технических вузов как наиболее многочисленного типа вузов в выборке (рисунок 4.8).

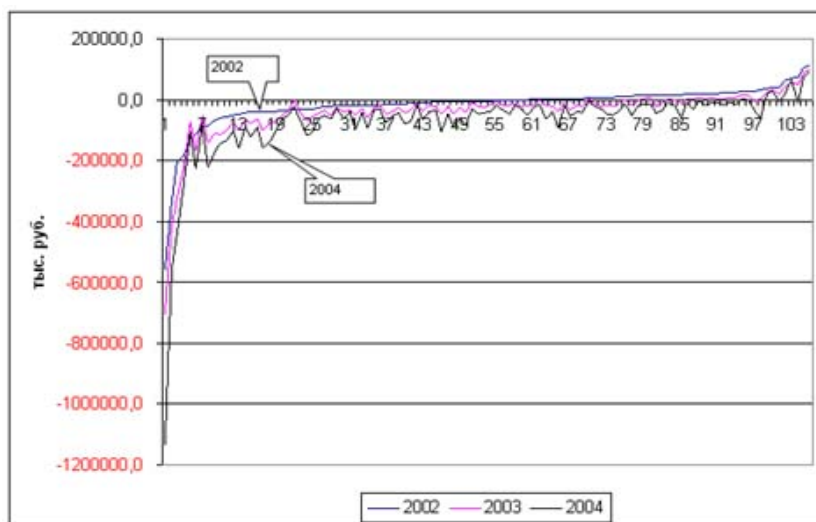


Рис. 4.8. Отклонения в финансировании при введении ГИФО в технических вузах

Общий характер кривых отклонений в финансировании показывает, что внутри технических вузов есть группа вузов, финансирование которых осуществляется, возможно, в индивидуальном порядке. Поэтому введение элементов нормирования (в данном случае — нового варианта ГИФО) приведет к заметному снижению их финансового обеспечения. Эти вузы располагаются на участке кривой с максимальными отрицательными отклонениями. Если их исключить из анализа, вид кривой будет весьма умеренным, однако сохранит при этом перекося в сторону отрицательных отклонений, т. е. проиллюстрирует общую направленность на сокращение финансирования.

Возможным вариантом введения ГИФО является также установление/фиксирование распределения студентов по категориям дифференцированно по видам и/или типам вузов. Рассмотрим более детально последствия изменения финансового положения (в части бюджетного финансирования) педагогических и экономических вузов при условии установления для них специальных шкал распределения студентов (таблица 4.24).

Таблица 4.24. Распределение учащихся по категориям ГИФО, денежное наполнение ГИФО

| Категория                                     | % учащихся в вузах |               | Денежное наполнение (долл. США) |
|---|--------------------|---------------|---------------------------------|
|   | педагогических     | экономических |                                 |
| Победители олимпиад                           | 0,2                | 2,5           | 2500                            |
| 1   | 0,5                | 10            | 1500                            |
| 2   | 2                  | 15            | 1300                            |
| 3   | 30                 | 20            | 1000                            |
| 4   | 10                 | 5             | 800                             |
| Без категории (см. примечание к Таблице 4.19) | 10                 | 0             | 1000                            |

Реализация представленной схемы также оценивается по аналогии с оценкой иных схем финансирования вузов: определяется объем поступления бюджетных средств в вузы указанных групп при введении данного варианта финансирования и сопоставляется с плановым объемом финансирования, а также в тех же исходных условиях. Кроме того, при определении величин ГИФО учитывались указанные выше три статьи расходов.

Как было показано в разделе, посвященном анализу последствий введения классических ГИФО для финансового

### 4.3. Оценка введения ГИФО

---

положения вузов, доля прочих текущих расходов, учитываемых в ГИФО, не оказывает определяющего влияния на картину последствий, поэтому для данного варианта расчетов принята величина этой доли в 30% от всех затрат по статье 111040.

Для принятых условий изменение финансового положения (в части бюджетного финансирования) педагогических вузов характеризуется данными, приведенными в таблице 4.25.

Таблица 4.25. Изменение финансового положения педагогических вузов

|  | <i>2002 г.</i> | <i>2003 г.</i> | <i>2004 г.</i> |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Изменение финансирования (%)                                       | 198,7          | 162,1          | 132,9          |
| Максимальное увеличение финансирования для одного вуза (млн. руб.) | 96,6           | 84,4           | 71,8           |
| Максимальное уменьшение финансирования для одного вуза (млн. руб.) | -131,1         | -164,4         | -195,3         |
| Число вузов с увеличившимся финансированием (ед.)                  | 43             | 40             | 39             |
| Число вузов с уменьшившимся финансированием (ед.)                  | 2              | 5              | 6              |

Как видно из приведенных данных, введение в педагогических вузах финансирования в соответствии с указанной в таблице 4.22 структурой распределения учащихся по категориям ГИФО приведет (точнее — привело бы, если бы эти условия были введены в 2002–2004 гг.) к существенному увеличению финансирования. Следует отметить, что при этом:

- общая величина прироста финансирования (в %) снижается, что отражает последовательное улучшение финансового положения педагогических вузов вследствие роста бюджетных ассигнований в этот период;
- число вузов с увеличением финансирования последовательно (хотя и не быстро) снижается (по тем же причинам);
- максимальное значение прироста финансирования для одного вуза последовательно снижается, что можно рассматривать как постепенное выравнивание реального (т. е. для действующих условий финансирования) финансового положения вузов данного типа;
- увеличивается максимальное значение уменьшения финансирования для одного вуза, что можно оценить как наличие в реальных условиях небольшого числа вузов, финансирование которых существенно превышает сложившийся для данного типа вузов уровень, а ГИФО это отклонение выравнивают.

Следует также отметить, что введение ГИФО в принятых условиях ведет к увеличению финансирования большинства педагогических вузов.

Изменение финансового положения (в части бюджетного финансирования) экономических вузов характеризуется данными, приведенными в таблице 4.26.

Как видно из приведенных данных, для всех экономических вузов введение новых условий финансирования обернется существенным увеличением бюджетного финансирования. Как и в предыдущем случае, увеличение финансирования будет несколько снижаться по годам, что отражает улучшение состояния бюджетного финансирования. Это позволяет сделать вывод о том, что предложенные условия заметно выделяют вузы данного вида по отношению, например, к педагогическим. Возможно, та-

#### 4.3. Оценка введения ГИФО

---

Таблица 4.26. Изменение финансового положения экономических вузов

|  | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. |
|--|---------|---------|---------|
| Изменение финансирования (%)                                       | 256,6   | 206,9   | 167,9   |
| Максимальное увеличение финансирования для одного вуза (млн. руб.) | 106,6   | 92,8    | 83,8    |
| Минимальное увеличение финансирования для одного вуза (млн. руб.)  | 23,8    | 15,6    | 5,1     |
| Число вузов с увеличившимся финансированием (ед.)                  | 10      | 10      | 10      |
| Число вузов с уменьшившимся финансированием (ед.)                  | 0       | 0       | 0       |

кое положение есть результат субъективного подхода при установлении распределения студентов по уровням ГИФО (или результат отражения реального спроса студентов на экономические специальности).

Результаты, полученные в ходе проведения анализа, позволяют сделать следующие выводы относительно последствий введения финансирования через систему финансовых обязательств:

1. Введение финансирования вузов через систему ГИФО по своим последствиям во многом напоминает введение нормативного финансирования.
2. Принятая в настоящее время практика расчета величины ГИФО (не исследуя сам порядок расчета) приводит к тому, что расчетные показатели финансирования складываются ниже сложившихся (определяемых в соответствии со сложившимся порядком

---

бюджетного планирования) показателей финансирования).

3. Для снижения отрицательных последствий введения финансирования через ГИФО следует при расчете их величин учитывать показатели финансирования того периода, на который определяется величина ГИФО.

Таким образом, предложенный подход позволяет оценить изменение финансового положения вузов после введения ГИФО в качестве основы финансирования в основном как отрицательное.