

Введение

Представленная книга является не первой попыткой авторов исследовать проблемы финансирования образования в Российской Федерации и определить подходы к оценке его организации. В предыдущих работах авторами исследовались проблемы ресурсного потенциала [72], количественных и качественных составляющих бюджетного финансирования [79], адаптации вузов к меняющимся экономическим условиям [83]. Основное отличие от предыдущих работ состоит в попытке приблизиться к созданию обобщенной модели финансирования высшего образования, объединяющей в себе все или большинство современных подходов к организации финансирования этой сферы. На данном этапе представляется довольно сложным глубоко проанализировать все финансовые механизмы, реализуемые в сфере образования. Причин этому несколько. Главные из них связаны с тем, что условия финансирования часто изменяются и времени с момента изменения проходит недостаточно для обобщений и выводов. Тем не менее исследование и оценка механизмов финансирования образования представляются актуальной задачей, имеющей как теоретическое, так и практическое значение.

Современное экономическое состояние системы образования обычно характеризуется с позиций недостаточности бюджетных средств, выделяемых государством для

обеспечения ее функционирования. В этих условиях все остальные проблемы — связанные с содержанием и качеством образования, доступностью качественного образования для различных слоев населения, более полным удовлетворением запросов учащихся, развитием связей системы образования с рынком труда и др. — отодвигаются на второй, а то и на третий план. В условиях острого дефицита финансовых ресурсов такая расстановка приоритетов выглядит обоснованной. Более того, можно полагать, что большинство названных проблем порождено в первую очередь недостаточным финансированием.

Исследования бюджетного финансирования образования, предпринятые до настоящего времени, носили ограниченный характер и касались главным образом его количественных характеристик:

- определения потребности в бюджетных средствах в основном на „постатейной основе“;
- сопоставления потребности в бюджетных средствах с объемом реального финансирования, определения размеров и оценки последствий дефицита бюджетных ресурсов;
- сопоставления объема бюджетного финансирования с ВВП, в том числе в разных странах, и т. п.

Однако этими направлениями данная проблема далеко не исчерпывается. Бюджетное финансирование высшего образования в Российской Федерации определяется двумя основными факторами:

- обязательствами государства по отношению к этой сфере, сформулированными в образовательном законодательстве, и степенью их исполнения;
- организацией бюджетного финансирования деятельности в сфере высшего профессионального образования.

Обязательства государства представляют собой в общем случае нормативы финансового обеспечения отдельных видов деятельности (или необходимых расходов) учебных заведений. К ним можно отнести уровень оплаты труда, социального обеспечения работников и учащихся и т. д. Установленные в Законе Российской Федерации „Об образовании“ (в редакции Федерального закона „О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации „Об образовании“ [6]) государственные гарантии последовательно изменялись не только в размерах, но и в формах их реализации, часть из них так и не была реализована, а законодатель практически ежегодно приостанавливал их действие. Впоследствии ряд государственных гарантий был вовсе отменен. На особенности выполнения государственных обязательств в сфере образования обращали внимание многие исследователи.

Порядок бюджетного финансирования высших учебных заведений также претерпел существенные изменения, пройдя путь от либерализации до заметного (и продолжающегося) усиления государственной составляющей бюджетного регулирования. Последовательно расширялась и изменялась устанавливаемая государством структура расходов бюджетных средств, усиливался контроль за ее соблюдением. Внебюджетные средства вузов превращались в доходы бюджета с соответствующим изменением порядка распоряжения ими.

Одновременно с этим разрабатывались новые формы организации финансирования образования, основанные на подушевых нормативах и дополнительных источниках финансовых ресурсов. Важным и неоднозначным шагом в этом направлении стало проведение эксперимента по отработке механизмов финансирования вузов с использованием государственных именных финансовых обязательств

(ГИФО).

Все это, безусловно, сказывается на состоянии финансирования высшего образования и должно быть соответствующим образом проанализировано и осмыслено.

Одним из основных направлений государственной политики в сфере образования объявлено повышение эффективности использования выделяемых этой сфере деятельности ресурсов, в первую очередь бюджетных.

Оценка эффективности использования средств бюджета определяется существующими подходами к самому понятию эффективности применительно к сфере образования. В экономической теории (экономике общественного сектора), как правило, используются три понятия эффективности: результативность, продуктивность и собственно эффективность. Под результативностью понимается степень приближения к поставленной цели. Соответственно в анализе результативности (и эффективности в данном смысле) акцент переносится на постановку цели, а также на построение индикаторов, позволяющих определить, насколько достигнутое состояние объекта приближено к целевому. Это позволяет сравнивать различные варианты достижения цели в условиях фиксированных затрат, а также оценивать возможные (реализацией) варианты с точки зрения степени достижения поставленной цели в условиях тех или иных ограничений по затратам. Продуктивность — это оценка каждого из ресурсов по его вкладу в получение общего результата. Она показывает, как каждый частный элемент затрат влияет на результативность, т. е. на степень достижения поставленной цели. Эффективность — это соотношение достигнутого (достижимого) результата с произведенными затратами.

В исследованиях бюджетных расходов зарубежными авторами главное внимание уделяется сопоставлению ре-

зультатов и произведенных бюджетных затрат. Это связано с тем, что процесс бюджетирования западных вузов связывается в основном с результатами их деятельности (точнее — с оценкой этих результатов). В России бюджетный процесс до последнего времени был и остается ориентированным главным образом на обеспечение деятельности бюджетных учреждений, т. е. их функционирования, что оценивается в ряде случаев как воспроизводство текущего состояния. В основу финансирования положено планирование затрат, а не результатов. Можно рассматривать такое положение как следование принципам плановой экономики. В условиях дефицита финансовых ресурсов это приводит к последовательному ухудшению финансового положения бюджетополучателя.

Предпринимаемые с середины 90-х гг. попытки реформирования организационно-экономического механизма системы образования, а затем и его модернизации поставили в повестку дня вопрос о целях развития высшего профессионального образования и целях проводимых преобразований. В настоящее время данная проблема становится еще более актуальной, поскольку применительно ко всему бюджетному процессу поставлена задача его переориентации на результаты. Это требует связать каждый из достигаемых результатов с теми затратами, которые его обеспечили. В принципе в социальных процессах обычно бывает сложно определить, какой конкретный результат порожден какими затратами — в силу наличия внешних эффектов, отложенности результата во времени, высокой степени инерционности как всей социальной сферы в целом, так и системы образования в частности. Может быть, поэтому бюджетный процесс в этой части претерпевает мало изменений.

В основу настоящей книги положены результаты исследований, проведенных авторами в 2004 г. в рамках проекта „Анализ бюджетных расходов на высшее образование с учетом модернизации системы финансирования вузов“ (грант НФПК), а также самостоятельно.

При проведении исследований была поставлена цель разработать в перспективе обобщенную модель финансирования высших учебных заведений, которая позволяла бы учесть все факторы, определяющие бюджетное финансирование, все новые разрабатываемые подходы к его организации, позволила бы оценивать последствия тех или иных нововведений для вузов и соотносить их с получаемыми результатами.

В рамках работы, направленной на достижение цели, решались следующие задачи:

- оценка государственных обязательств в области финансирования высшего профессионального образования и степени их исполнения;
- разработка моделей финансирования высшего профессионального образования, отражающих основные направления модернизации образования;
- оценка последствий применения новых моделей финансирования для вузов.

Практическая цель работы состояла в определении последствий применения в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации различных моделей организации бюджетного финансирования. О степени достижения поставленной цели и решения поставленных задач предстоит судить читателям.

Основные положения и выводы книги могут представлять интерес для работников органов управления образованием, руководителей и преподавателей вузов, научных работников, аспирантов и студентов.