

Государственное финансирование на различных уровнях профессионального образования: обоснование критерия

С.Ф. Чунарева

Начальник учебно-методического отдела, магистр экономики

Пермский филиал Государственного университета – Высшей школы экономики

В статье рассматривается методика распределения государственных финансовых ресурсов на различные образовательные программы для ситуации, где в качестве образовательной программы предложено использовать различные уровни профессионального образования. На основании предложенной методики определен критерий эффективности распределения государственного финансирования по уровням профессионального образования. В статье проведен анализ возможного использования предложенной методики для российской системы профессионального образования.

Профессиональное образование в России представлено тремя уровнями: начальное, среднее и высшее. Такая система обеспечивает экономику страны специалистами разной квалификации. Однако отсутствие государственной политики в области профессионального образования в России в 90-е годы XX в. привело к относительному «перепроизводству» специалистов с высшим образованием: наблюдался значительный рост выпускников высших учебных заведений (примерно в полтора раза) на фоне сокращения (примерно на 30%) выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования¹. В последние пять лет ситуация кардинальным образом не изменилась. Несмотря на то, что рост выпускников со средним специальным образованием составил 16,5%², количество специалистов с высшим профессиональным образованием также увеличилось в среднем на 11% в год. Данная тенденция привела к дефициту специалистов со средним профессиональным образованием, Особенно в таких сферах, как здравоохранение и культура.

¹ Анализ взаимосвязей системы образования и рынка труда в России. Информационный бюллетень – М.: ГУ-ВШЭ, 2005. – С. 17

Причин такого структурного «перекоса» достаточно много. Одной из основных является значительный рост спроса семей на высшее профессиональное образование, который обусловлен экономическим кризисом и политической нестабильностью. В условиях падения объемов производства и дефицита рабочих мест высшее образование дает больше возможностей для трудоустройства. Нестабильность политической ситуации, внутренние военные конфликты и снижение престижа армии приводит к тому, что семьи всеми силами стараются получить для своих сыновей отсрочку от армии. Обучение в вузе является одним из легальных путей решения этой проблемы³. Немаловажной причиной является также снижение престижа среднего профессионального образования как такового. Это обусловлено тем, что общественность часто не видит различий между учебными заведениями начального профессионального образования и учебными заведениями СПО, а это в свою очередь порождает искаженное представление о месте и роли вузов в современной системе образования. Следствием этого становится переориентация на получение высшего образования определенной части выпускников школ, которая могла бы выбрать среднее профессиональное образование⁴. Еще одной важной причиной перепроизводства специалистов одного профиля в ущерб другому является стихийное формирование рынка образовательных услуг и отсутствие государственного регулирования.

Исследования показывают, что высшее образование приносит значительные выгоды индивиду. В то же время индивид обладает неполной информацией, что не позволяет ему оценить эти выгоды. Одним из факторов, на который ориентируется индивид при выборе профессии или уровня образования, является заработная плата в текущий момент времени: чем выше заработная плата по соответствующей специальности, тем больше людей захотят ее получить⁵. То же самое можно сказать и о различных уровнях

² Расчеты произведены на основании данных из сборника «Экономика образования в зеркале статистики: новые данные». Информационный бюллетень. – М., ГУ-ВШЭ, 2005. – 40с.

³ Мониторинг экономики образования: итоги второго года // Экономика образования. – М., 2004. – № 4. – С. 50-66

⁴ Там же– С. 54

⁵ Elliott R.F. Labor Economics. McGraw-Hill Book Company. 1991

образования. Чем больше разница в заработных платах специалистов со средним и высшим профессиональным образованием, тем больше людей будут стремиться получить высшее образование. Кроме того, заработная плата напрямую зависит от насыщенности рынка труда специалистами. Но именно этот показатель – насыщенность рынка труда – индивиду, как правило, не известен.

Ситуация усложняется еще и тем, что происходит разрыв во времени между спросом и предложением на рынке труда на различные профессии, так как для подготовки специалиста требуется от четырех до шести лет. Согласно экономической теории, только государство обладает полным объемом информации и может регулировать предложение специалистов на рынке труда, например, с помощью изменения объемов государственного финансирования на различные уровни профессионального образования. В программе модернизации образования, намеченной российским правительством до 2010 года, сформулированы цели реформирования профессионального образования. Одной из таких целей является модернизация финансовых потоков государства на различные уровни профессионального образования. Для определения объемов государственного финансирования на различные уровни профессионального образования необходимо установить критерии эффективности⁶. При решении поставленной задачи каждый уровень профессионального образования можно рассматривать как отдельную правительственную программу.

Исходя из предпосылки о рациональном поведении экономических агентов, основной целью государства является максимизация общественного благосостояния, которое описывается с помощью функции полезности относительно различных профессиональных программ:

$$U = U(g_1; g_2; \dots g_n), \quad (1)$$

⁶ Hu T., Kaufman I., Lee M., Stromsdorfer E. Theory of Public Expenditures for Education // Education, Human Capital, and Economic Growth. – N.Y., 1964. – С.89-101

где U – общественное благосостояние (или выгода общества от реализации правительственных программ); g_i – производительность различных правительственных программ.

Ограничением функции полезности будет служить бюджет правительства, который должен быть составлен с учетом постоянных и переменных издержек на каждую образовательную программу:

$$B = \sum_{i=1}^n (a_i + c_i g_i), \quad (2)$$

где a_i – фиксированные издержки i -х правительственных программ; c_i – предельные издержки i -х правительственных программ; B – общий доход правительства.

Для решения поставленной задачи может быть использован стандартный метод Лагранжа. Функция Лагранжа в данном случае будет иметь следующий вид:

$$L = U(g_1; g_2; \dots; g_n) - \lambda \cdot \left[\sum_{i=1}^n (a_i + c_i g_i) - B \right]. \quad (3)$$

Продифференцировав выражение (3) по g_i , получим условие максимизации функции общественного благосостояния:

$$u_i - \lambda \cdot c_i = 0, \quad (4)$$

где $u_i = \frac{\partial U}{\partial g_i}$ – предельная полезность i -ой программы. Из выражения (4)

следует, что для $i, j = 1, 2, \dots, n$

$$\frac{u_i}{u_j} = \frac{c_i}{c_j}. \quad (5)$$

Таким образом, уравнение (5) показывает, что максимизация общественного благосостояния достигается в том случае, если отношение предельной полезности образовательных программ равно отношению предельных издержек этих программ. Или, другими словами, при прочих равных условиях если отношение предельной полезности к предельным издержкам одной образовательной программы выше, чем тоже соотношение для другой образовательной программы, то правительству необходимо

увеличивать расходы на первую программу и снижать на вторую до тех пор, пока соотношения не станут равны. Таким образом, критерий эффективности распределения государственных финансовых ресурсов на различные уровни профессионального образования определен. Однако при применении данного критерия на практике возникает ряд проблем.

Существуют два основных условия финансирования программ. Во-первых, бюджет государства должен финансироваться через правительственные программы, а не по статьям затрат, как это происходит традиционно. Финансирование программы должно осуществляться согласно ее структуре, в которой представлены данные по всем операциям и по всем направлениям деятельности в соответствии с конечными целями и задачами программы. Во-вторых, при финансировании программы необходимо учитывать не только текущие расходы, но и потребность в средствах в будущем, а также общий объем финансовых ресурсов, обеспечивающий достижение результатов программы. Фактически необходимо осуществлять финансовое планирование, которое должно включать в себя конечные цели и промежуточные задачи планируемой программы, а также информацию по распределению финансовых ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей.

Для осуществления оптимального планирования необходим количественный анализ критерия эффективности. Как правило, суть этого анализа заключается в оценке общего значения выгоды от каждого уровня профессионального образования относительно общих затрат. Этот инструмент анализа, который оценивает все альтернативы, помогает максимизировать чистую выгоду для общества. Анализ затрат и выгод обычно происходит в несколько этапов. Первый и наиболее важный этап – идентификация затрат и выгод каждой образовательной программы.

Издержки, связанные с получением образования, – это все затраты, произведенные экономическим агентом для получения образования. Выгоды можно определить как все блага, приобретенные экономическим агентом в результате получения образования. Все затраты и выгоды от образования

принято подразделять на частные и общественные. В таблице 1 представлены основные элементы издержек и выгод в системе профессионального образования.

Таблица 1

**Основные элементы издержек и выгод
в системе профессионального образования⁷**

	ЧАСТНЫЕ	ОБЩЕСТВЕННЫЕ
ИЗДЕРЖКИ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Прямые издержки, связанные непосредственно с получением образования (плата за обучение, дополнительные услуги, связанные с обучением и пр.). 2. Косвенные (альтернативные) издержки, или «упущенные заработки», – это доход, от которого пришлось отказаться в период обучения. 3. Физические затраты (легкость обучения). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Прямые издержки, возникающие вследствие предоставления образовательных услуг. 2. Косвенные (альтернативные) издержки – это благосостояние, от которого пришлось отказаться обществу в результате затрат на образование, а не на товары и услуги.
ВЫГОДЫ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дополнительный доход вследствие роста заработной платы с повышением уровня образования. 2. Более широкое признание окружающих. 3. Приобретение знания для собственного блага. 4. Более здоровый образ жизни и, как следствие, более продолжительная жизнь. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Большой масштаб экономического роста вследствие более высокой производительности труда образованных работников. 2. Снижение уровня безработицы у более образованных работников. 3. Повышение уровня знаний и культуры. 4. Сокращение уровня преступности.

Второй этап – это оценка затрат и выгод в денежном выражении. Выгоды и издержки в количественном выражении можно выразить через цены, сформированные на рынке. Однако не все товары и услуги могут быть проданы на рынке: в первую очередь это общественные блага, к которым относится образование. Это основополагающее различие между частным и общественным сектором экономики. Таким образом, количественная оценка некоторых факторов значительно затруднена. К таким факторам можно отнести социальные выгоды от образования, например: повышение уровня знаний и культуры, сокращение уровня преступности, более широкое признание окружающих и пр. Эти факторы являются значимыми при оценке

⁷ Таблица составлена на основании понятий и определений, представленных в различных источниках: Becker G.S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. 2nd. N.Y., 1975; Elliott R.F. Labor Economics. McGraw-Hill Book Company. 1991; McConnell C.R., Brue S.L. Contemporary Labor Economics. McGraw-Hill Inc. 1995; Denison E.F. Education, Economic Growth and Gaps in Information //

эффективности вложения денежных средств в образование, но так как их количественная оценка затруднена, то, как правило, ими пренебрегают при расчетах. В то же время большинство издержек и так называемых экономических выгод получения образования поддаются количественной оценке.

После того, как оценка произведена, остается последний этап – определение чистых выгод проекта с помощью сравнения выгод и издержек каждой образовательной программы. Для этого необходимо рассчитать значение чистой текущей стоимости (NPV) каждой образовательной программы при заданной ставке дисконтирования, которая должна отражать норму доходности частных или общественных альтернативных инвестиционных проектов.

Аналогичный подход к определению объемов финансирования образования достаточно успешно применяется за рубежом. В России при использовании данной методики возникает ряд трудностей. Во-первых, традиционно распределение финансовых ресурсов государства в России осуществляется по объектам финансирования. При этом объем денежных средств, выделяемых, в частности, на тот или иной уровень профессионального образования, определяется прошлыми периодами, то есть методом «от достигнутого». Во-вторых, большинство нормативов, на основании которых осуществляется расчет финансовых ресурсов, необходимых системе образования, были разработаны еще в командно-административной системе экономики и с того момента почти не изменились. Однако для успешного функционирования системы образования в рыночной экономике объем денежных средств, необходимых системе образования, должен рассчитываться с учетом издержек и выгод всех экономических агентов. В-третьих, оценку выгод и издержек всех экономических агентов, участвующих в системе образования, необходимо производить систематически. В будущем это позволит регулировать объем государственного финансирования по уровням

образования в зависимости от выгод различных экономических агентов. Несмотря на все трудности реализации данного подхода, его использование позволит более эффективно распределять финансовые ресурсы государства в рыночной системе экономических отношений.