

Государственное регулирование рынка образовательных услуг

Социальная значимость сферы образования, расширение доступа к получению образовательных услуг требует государственных методов регулирования. Одним из методов регулирования могут быть субсидии, влияние которых на распределение и обмен образовательными услугами можно проиллюстрировать выгодами перелива капитала.

Образовательные услуги служат одним из классических примеров выгод перелива капитала. Эти услуги приносят выгоды индивидуальным потребителям, а также обеспечивают большие выгоды и обществу в целом. Экономика государства выигрывает от наличия универсальной и производительной рабочей силы, с одной стороны, и меньших затрат на соблюдение законов и благотворительные программы требуется из государственного бюджета, с другой.

Для решения проблемы непропорционального распределения ресурсов в отрасли, связанной с наличием выгод перелива капитала, в экономической литературе предлагается несколько, на наш взгляд, эффективных подходов.

Первый состоит в том, чтобы увеличить спрос на образовательные услуги путем обеспечения потребителей покупательной способностью, могущей быть использованной только на приобретение образовательных услуг. Эта мера (субсидии) ставит своей целью помочь несостоятельным людям стать более производительными участниками экономического процесса, что влечет за собой выгоды для общества в целом.

Таким образом, отмеченные группы ограничений воздействуют на развитие рыночных отношений в системе оказания образовательных услуг: эти услуги как социально значимый товар ограничивают сферу производства частных, платных образовательных услуг; процесс воспроизводства образовательных услуг сужен в связи с тем, что производство и потребление их совмещено, а распределение и обмен не реализуются в полной мере, поскольку образовательные услуги не могут перераспределяться и перепродаваться покупателями из-за нематериальной (невещной) формы.

Необходимо рассмотреть поведение государства на рынке образовательных услуг. В работе¹ проведено исследование поведения государства с точки зрения теории общественного выбора. Особая роль государства на рынке образовательных услуг обусловлена тем обстоятельством, что образовательная услуга имеет общественную полезность, которую должно воспринимать государство.

¹ Асатуров А.К. Экономическая природа образовательной услуги и формы её реализации в рыночных отношениях: Препринт. - СПб: СПбУЭФ, 1996.- С. 11.

Анализ поведения государства как субъекта рынка образовательных услуг требует рассмотрения интересов отдельных политиков, чиновников и политических групп, потому что именно столкновение и взаимозависимость этих интересов во многом определяют политику государства в отношении образования.

Это связано с тем, что государство делегирует свои полномочия в принятии тех или иных решений политикам и чиновникам. Каждый из них имеет собственные интересы, далеко не всегда совпадающие с интересами государства.

В основе теории общественного выбора Дж.Бьюкенена лежит постулат о том, что все - от избирателей до президента - руководствуются в своей деятельности экономическим принципом: сравнивают свои предельные выгоды со своими предельными издержками. В частности этот принцип означает, что депутат голосует за увеличение бюджетной статьи, касающейся образования, если предельная выгода от такого решения, выражающаяся в росте его политического рейтинга, превышает его предельные издержки, связанные, например, с противодействием противников. Государство рассматривается как «арена конкуренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места на иерархической лестнице».²

Решение проблем принятия государством неэффективных с точки зрения общества законов и неэффективное управление со стороны бюрократии представители теории общественного выбора видят во всемерном ограничении экономических функций государства. С их точки зрения, производство общественных благ, в частности образования, не является поводом для вмешательства государства в экономику, так как приводит к распределению общественных благ между налогоплательщиками непропорционально уплачиваемым налогам.

В мировой науке такая точка зрения противостоит другой экономической теории, представленной П.Самуэльсоном. На практике происходит смена господствующих в обществе точек зрения на роль государства в управлении экономикой. В зависимости от прихода к власти той или иной политической партии берет верх либо ориентация на усиление роли государства и одновременно на усиление социальных программ, либо, напротив, ориентация на сведение вмешательства государства в экономику к минимуму и на опосредование рынком преобразования общественных благ и услуг в экономические блага. Причиной смены господствующей идеи служит снижение общественной эффективности при её реализации и вызванное этим недовольство общества.

Как было показано выше, в настоящее время существуют серьезные институциональные и финансовые барьеры на пути равного доступа к высшему образованию и что существуют социальные группы, испытывающие наибольшие проблемы в этом вопросе. Чтобы обеспечить равный доступ к

² Нуреев Р.М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики: Учебное пособие. - М.: ИНФРА-М, 2001. – С.174.

высшему образованию, необходимо данную проблему решать на разных уровнях. Во-первых, необходимо создать организационно-экономический механизм в образовании, который смог бы решить проблемы финансирования высшего профессионального образования в условиях нарастания его платности. Кроме этого, должны быть существенно снижены институциональные барьеры доступности за счет организационных изменений в системе образования (вступительные испытания, переход из средней школы в вуз и др.). Во-вторых, на федеральном и региональном уровне необходимо создать новую систему привлечения средств домохозяйств в образование и обеспечить создание системы материальной поддержки студентов.

В Концепции модернизации Российского образования на период до 2010 года в качестве приоритетных задач названы три: обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования; формирование в системе образования эффективных нормативно-правового и организационно-экономического механизма привлечения и использования ресурсов; повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки. Рассмотрим взаимосвязь двух первых задач. Проанализируем, как в процессе формирования нового организационно-экономического механизма могут быть решены проблемы доступности.

Первая проблема - снижение *институциональных барьеров доступности высшего образования*. Уже четвертый год в России проводится эксперимент под названием «**единый государственный экзамен**» (ЕГЭ). В 2001 г. он проводился в трех регионах, в 2002 г. - в шестнадцати, в 2003 г. - уже в сорока восьми регионах, а на 2004 г. было подано около 60 заявок³. В дальнейшем, если эксперимент окажется успешным, ЕГЭ должен охватить всю страну. В 2003 г. в нем участвовали 650 тыс. школьников. По результатам ЕГЭ проводится зачисление в 464 вуза и их филиалы, в 928 техникумов. По данным ВЦИОМ, новую форму приема экзаменов в 2001 г. поддерживало около 50% населения, в 2002 г. - 61% населения России. Только 5% россиян опасаются, что поступить в вузы с введением ЕГЭ станет сложнее⁴. В нашем исследовании ЕГЭ интересен с точки зрения снижения институциональных барьеров доступности высшего образования, а именно:

• создания единого критерия оценки знаний учащихся при окончании школы и поступлении в вуз;

• ликвидации двойного барьера экзаменов и необходимости поездки в вуз для вступительных испытаний;

• снижения коррупционной емкости вступительных испытаний. Важнейшим шагом к обеспечению равенства возможностей должно стать создание общенациональной системы экзаменов для доступа к получению высшего образования. Для этого требуется разработать новые стандарты среднего

³ Щиц, М. Есть приоритет! //Платное образование. - 2003. - № 10(12). - С. 4.

⁴ Белогуров, А. Образовательный округ в современной России: фикция или реальность? //Высшее образование в России. - 2003. - № 2. - С. 33.

образования и такие процедуры, которые позволяли бы оценить знания и подготовку учащихся посредством заданий, измеряющих уровень их обученности. Речь, по сути дела, идет о переходе от традиционной системы директивного «контроля на входе» к более объективному и гибкому «контролю по результатам».

Разработчики единого экзамена считают, что в результате ЕГЭ снимается двойной психологический стресс: сначала - выпускные экзамены в школе, затем - вступительные экзамены в вуз. Кроме того, по расчетам средства, затраченные на ЕГЭ в масштабах всей страны, примерно в три раза меньше, чем расходы на организацию традиционных экзаменов. Но главное в другом, ЕГЭ экономит средства семейных бюджетов. Абитуриентам из дальних регионов не нужно ехать в Москву, чтобы сдать вступительные экзамены; достаточно отправить сертификаты в вузы по почте. Что касается взяточничества при введении ЕГЭ, то разработчики считают, что коррупции станет меньше.

На наш взгляд, ЕГЭ полностью не решает институциональные проблемы обеспечения равных стартовых возможностей всем поступающим в вузы. Также как и в настоящее время, он ничего не меняет для тех, кто заканчивает обыкновенные «не продвинутые» школы - особенно на селе. Эксперимент ЕГЭ реально затрагивает лишь последний этап школьного образования: поддержку государства получит тот, кто сдаст школьные выпускные экзамены в соответствии с вузовскими требованиями. А если посмотреть на среднее образование в целом, то равенства возможностей нет и институциональные барьеры доступности высшего образования не снимаются. Кроме того, разница в финансовых возможностях родителей при подготовке к ЕГЭ не даст возможности детям из сельской местности и малообеспеченных семей на равных конкурировать с детьми обеспеченных родителей, которые готовятся к экзамену с репетиторами. Механизм ЕГЭ эффективно заработает только тогда, когда будут подрезаны корни неравенства на начальном и основном этапах образования. Сомнение вызывает и тезис о борьбе с коррупцией посредством ЕГЭ. Уже сейчас появляются конторы по подготовке к ЕГЭ, имеет место утечка информации, подтасовка результатов. Коррупция принимает иные формы, переходя на более высокую бюрократическую ступень.

Целевой набор также служит расширению доступности высшего образования и снимает барьеры для особой группы абитуриентов, которая наиболее ущемлена. Например, в эту категорию входят выпускники сельских школ, постоянно проживающие в сельской местности и представители коренных народов области. На основе поправки к «Закону об образовании» предстоит ввести целевой прием в высшие учебные заведения по договорам, заключаемым вузом, абитуриентом и одним из уровней власти.

Поступивший по такому договору студент по окончании вуза должен будет отработать по направлению ряд лет или вернуть стоимость своего обучения. Также предполагается, что этот экономический механизм, кроме расширения доступа к высшему образованию определенной группы абитуриентов, позволит повысить эффективность расходов на подготовку специалистов

и обеспечить нужными кадрами производство (в первую очередь сельское хозяйство) и социальную сферу.

Оплату обучения производят либо организации и предприятия, направившие ходатайство в Департамент науки и профессионального образования по Кемеровской области, либо территориальные управления (отделы) образования, относящиеся к Департаменту образования по Кемеровской области, либо национальные организации, направившие ходатайство в Департамент национальной политики и общественных отношений по Кемеровской области.

Оплата обучения студентов целевого набора производится заказчиком в размере 25% от стоимости обучения, остальные затраты берет на себя вуз.

Рассмотрим далее, как проектируемый Министерством науки и образования РФ организационно-экономический механизм высшего образования может отразиться на *финансовой доступности* образования для населения.

В основу этого механизма должны быть положены **новые принципы бюджетного финансирования**: нормативные, ГИФО (государственные именные финансовые обязательства), госзаказ, финансирование на основе рейтинга вузов.

Разработка дифференцированных *нормативов бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования*, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ, - важнейший элемент формирования эффективных экономических механизмов модернизации и развития образования, обеспечивающий фактически новые принципы в системе финансирования отрасли. Нормы и нормативы финансового обеспечения высшей школы в условиях становления рыночных отношений представляются важнейшим инструментом государственной защиты высшей школы от возможных конъюнктурных колебаний рынка, поскольку они выступают как метод государственного регулирования и реализации государственной финансовой политики в области высшего образования.

Законом Российской Федерации «Об образовании», ст. 41, п. 2 предусмотрено, что «финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе государственных (в том числе ведомственных) и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения»⁵. Пунктами 3 и 4 указанной статьи Закона предусмотрено, что «федеральные нормативы финансирования образовательных учреждений ежегодно устанавливаются федеральным законом, принимаемым одновременно с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год, и являются минимально допустимыми», а также, что «региональные и местные нормативы финансирования должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией

⁵ Закон Российской Федерации «Об образовании». //Основные кодексы и законы Российской Федерации. - 2-е изд.; перераб. - СПб: ИД «Весь». - 2002. - С. 648.

зданий, сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения».⁶

Министерством образования России неоднократно ставился вопрос о разработке научно-обоснованной методики финансирования образовательных учреждений. Так в 1996 году Госкомвузом России была утверждена методика расчета базового фонда оплаты труда в учреждениях высшего профессионального образования. Однако до настоящего времени не существует официально утвержденных финансовых нормативов для распределения между учреждениями профессионального образования объемов бюджетного финансирования по прочим статьям расходов экономической бюджетной классификации. Такой документ позволил бы не только обосновать необходимый объем средств по каждой позиции бюджетной заявки, но и оценить потребность каждого образовательного учреждения в бюджетных средствах. Кроме того, зная нормативы финансирования, можно было бы оценить объем недостающих финансовых средств федерального бюджета, оценить, насколько превышены реальные цены на образовательные услуги, выявить закономерность при установлении цен на платные образовательные услуги, устранить ценовой монополизм отдельных образовательных учреждений. Это позволило бы снизить цены на образовательные услуги в тех вузах, где они завышены, что позволило бы расширить *доступ* населения к высшему образованию.

На практике нормативы финансирования образовательного учреждения рассчитываются на основе фактически произведенных расходов на одного обучающегося и по существу они отражают величину средних расходов, сложившихся за определенный период. На этой основе определяются объемы бюджетных средств по каждому уровню бюджета, то есть никакие научно обоснованные нормативные показатели финансирования образовательного учреждения при определении расходов на него из бюджетов различных уровней не используются. «Сметное безнормативное финансирование на деле является результатом бюрократического торга между руководителями вузов и руководителями соответствующих организаций, выделяющих бюджетные средства»⁷. Отсюда можно сделать вывод: в России нет объективной и достоверной оценки финансового обеспечения высшей школы, нет и обоснованного планирования расходов на высшее образование.

В настоящее время разработан проект методики расчета нормативов финансирования учреждений высшего и среднего профессионального образования. Полное описание методики расчета нормативов, которая основана на действующих нормативных документах и обобщений практики работы среднего и высшего профессионального образования дано в работах авторов, разработчиков данной методики⁸. Г.А.Балыхин в своей работе отмечает, что

⁶ Закон Российской Федерации «Об образовании»//Основные кодексы и законы Российской Федерации. -2-е изд.; перераб. - СПб: ИД «Весь». - 2002. - С. 648.

⁷ Кузьминов, Я.И. Экономические институты и финансовые потоки в образовании. //Вестник РОСРО. - Вып.3.-С.17.

⁸ Алферов, А.В., Атаманова, О.А., Михайлова, Е.Н., Озерова, Н.Б., Федотов, А.В. и др. Методика расчета нормативов финансирования учреждений высшего и среднего профес-

«указанная методика позволяет формировать сводный (укрупненный) норматив подушевого финансирования, структура которого декомпозируется на более детальные нормативы, вплоть до норматива финансирования по каждому подходу кодов экономической классификации бюджета Российской Федерации»⁹. К сожалению, эта методика до сих пор не утверждена Минобрнауки России.

На наш взгляд, отсутствие сегодня методики расчета нормативов финансирования учреждений высшего и среднего профессионального образования в качестве правовой нормы объясняется не особой сложностью расчета необходимых учреждению финансовых ресурсов, а наличием объективного противоречия между реальной потребностью образовательных учреждений в средствах и тем, что выделяет им бюджет. Если принять данную методику за основу, то вполне может возникнуть следующая ситуация - в бюджете не будет столько средств для финансирования высшей школы. Поэтому реализация данной методики не выгодна правительству. При этом рассматриваются разные варианты. Одним из них, может стать сокращение количества государственных вузов, что приведет к увеличению конкурса абитуриентов, росту стоимости платных услуг. Другой - оставить небольшое количество государственных вузов, финансируемых полностью из бюджета, а другим вузам предложить стать полностью негосударственными или предложить регионам самостоятельно финансировать свои региональные вузы. Все это резко ограничит доступ к высшему образованию.

В настоящее время широко обсуждается эксперимент по переходу на *нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО)*. Положение об условиях проведения в 2002-2003 гг. данного эксперимента было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. №6¹⁰. ГИФО - документ (свидетельство) о сдаче гражданином единого государственного экзамена (далее - ЕГЭ) с соответствующей отметкой, удостоверяющей категорию ГИФО, являющийся основанием для предоставления вузу бюджетных средств на обучение в нем гражданина в течение всего срока обучения в соответствии с государственным стандартом. Эксперимент по ГИФО тесно связан с экспериментом по ЕГЭ. ГИФО дифференцируется по категориям. 1-я категория - высшая, соответствующая самым высоким результатам сдачи ЕГЭ, далее по убыванию - 2-я категория, 3-я категория, 4-я категория и самая низкая - 5-я категория. Лица, не сдавшие ЕГЭ, ГИФО не получают. Величина ГИФО в ходе эксперимента в 2002/2003 и 2003/2004 учебных годах представлена в табл.8.

сионального образования. // Университетское управление: практика и анализ. - 2001. - № 1. - С. 24-45.

⁹ Балыхин, Г.А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект. - М.: ЗАО Издательство «Экономика». - 2003. - С. 184.

¹⁰ Российская газета 23 января 2002. - № 13. - С. 9-10.

Таблица . Величина ГИФО¹¹

Категория ГИФО	Величина ГИФО (руб.) зуб.)		
	2002/2003	2003/2004	2003/2004, для лиц поступающих по целевому приему
1	14500	12500	17500
2	7500	7200	12200
3	3900	3000	8000
4	2800	2000	2000
5	1200	700	700

При использовании ГИФО государство финансирует вузы не напрямую, а через студента, поступающего в вуз. Эти деньги студент может потратить только на образование. И в этом случае домохозяйства самостоятельно выбирают высшее учебное заведение для поступления. Студент, сдавший ЕГЭ на «отлично», фактически зарабатывает себе право обучаться по бюджету. Вузам предоставляется право самостоятельно устанавливать набор предметов, «проходной балл» и цену обучения. Число студентов, обучение которых осуществляется за счет средств, распределяемых на основе ГИФО без доплаты со стороны студентов, устанавливается не менее 50% от общего числа студентов, принятых в вуз (то есть образование для них бюджетное). Это обязательное условие, будет устанавливаться государством в договоре с вузом. Если гражданин не вошел в число лиц, обучающихся только за счет бюджетных средств, и цена обучения превышает размер финансового обеспечения ГИФО, он заключает с вузом договор на свое обучение и вносит разницу между ценой обучения и величиной финансового обеспечения ГИФО в порядке, установленном указанным договором между ним и вузом. Необходимо отметить, что по ГИФО распределяются не все бюджетное финансирование вузов (только средства на оплату труда с единым социальным налогом, расходы на комплектование библиотечных фондов и производственную практику). Отдельно вузы будут получать бюджетные средства на выплату социальных и академических стипендий, на научные исследования, капитальный ремонт и оплату коммунальных услуг, на инвестиционные программы.

Эксперимент по переходу на нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО в стране продолжается, в последнее время об этом эксперименте пишут многие авторы: Л.Белогуров, В.Гвоздев, В.Н.Давыдов, Н.Д.Кликунов,

¹¹ *Источник:* Клячко Т. Сколько стоит учеба в вузе? //Платное обучение. - 2003. - №2(4). - С.34. <http://www.ug.ru>. О развитии в 2003 г. эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), Приказ Министерство образования РФ от 3 июня 2003 г. № 2376. //Образование в документах. - 2003. - № 22. - С.58.

Т.Л.Клячко, В.Колесов, Я.И.Кузьминов, С.В.Лукачев, И.И.Мельников, В.В.Миронов, Г.Окорокова, Г.Ощепков, О.Смолин, К.Сумнительный, В.Филиппов и др.¹²

9 декабря 2004 г. российское правительство рассмотрело приоритетные направления развития образования в России. Выступая на заседании правительства, министр образования и науки А.Фурсенко подчеркнул, что «при переходе на двухуровневую систему высшего профессионального образования в рамках применения нормативно-подушевого механизма бюджетного финансирования целесообразно апробировать следующую дифференциацию: по результатам ЕГЭ, международных, всероссийских, региональных олимпиад и конкурсов; по направлениям подготовки; с учетом региональной специфики»¹³. Дифференциация норматива по результатам ЕГЭ - это введение системы финансирования, которая базируется на использовании ГИФО. Применение данного финансового инструмента целесообразно на первом уровне высшего образования - бакалавриате. На уровне магистратуры дифференциация бюджетного норматива финансирования должна производиться только по направлениям подготовки с учетом региональной специфики.

Неравенство образовательных возможностей, по мнению представителей Министерства образования РФ, будет сглаживаться по мере внедрения Единого государственного экзамена (ЕГЭ) и новой системы финансирования. На первый взгляд больше всего от введения ГИФО должны выиграть студенты, вернее абитуриенты. Те из них, кто сможет хорошо сдать ЕГЭ, получит обязательство, по которому должен будет зачислен в любой вуз. Те абитуриенты, которые их займут, ничем не будут отличаться от студентов, которые сегодня поступают на бюджетные места. С другой стороны, тем, кто сдаст ЕГЭ не так успешно и получит ГИФО низших категорий, возможно, придется ещё сложнее, чем сейчас, по следующим причинам:

1. Отсутствует методика расчета ГИФО. Стоимость ГИФО будет привязана к

¹² См.: Белогуров А. Образовательный округ в современной России: фикция или реальность. //Высшее образование в России. - 2003. - № 2; Гвоздев В. Модернизация образования: взгляд из региона. //Alma mater. - 2003. - № 2; Давыдов В.Н. Модернизация в образовании: ГИФО - благо или нет? //Университетское управление: практика и анализ. - 2001. - № 3; Кликунов, Н.Д., Окорокова, Г. «За» и «против» введения «образовательных ваучеров» в систему высшего образования. //Российский экономический журнал. - 2002. - № 3; Клячко Т.Л. Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО). //Университетское управление: практика и анализ. - 2002. № 4; Колесов В. Нужна ли России «ваучеризация» высшего образования. //Российский экономический журнал. - 2002. - № 4; Кузьминов Я. И. Образование и реформа. //Отечественные записки. - 2002. № 2; Лукачев, СВ. Путь к провалу. //Высшее образование сегодня. - 2002. - № 6; Мельников И.И. Почему нас хотят объЕГЭрить? //Образование в документах. - 2003. - № 6; Миронов В.В. Болевая точка. //Платное образование. - 2003. - № 1 (3); Ощепков Г. Кого накроет стихия рынка? //http://www.ug.ru; Смолин О. Инвестиции в образование выгодны. //Платное образование. - 2003. - № 4; Сумнительный, К. ЕГЭ не выдаст, ГИФО не съест. //Лидеры образования. - 2003, ноябрь; Филиппов В. Высшая школа перед вызовами XXI века. //Высшее образование в России. - 2001. - № 1.

¹³ Стратегия развития образовательной сферы. //Платное образование. - 2005. - № 1-2. - С. 13.

выделенным бюджетным средствам, но не к стоимости образовательной услуги.

2. Существует дисбаланс между стоимостью обучения и ценой ГИФО, обеспечивающего «бесплатное» место. В случае, если цена образовательной услуги выше, чем средневзвешенная цена ГИФО, то все равно в приказном порядке обучение для студентов будет бесплатным. В этом случае вузы будут нести серьезные финансовые потери.

3. Отсутствуют регуляторы для остальных категорий ГИФО, то есть тех, которые полностью «бесплатное» место не обеспечивают. Таким образом, вузы в отношении других 50% мест могут назначить любую цену.

Увязывание ЕГЭ с системой ГИФО не решает проблемы проживания студентов в большом городе, ограниченности мест в общежитиях при высшем учебном заведении. Некоторые вузы за эти годы закрыли свои общежития из-за недостатка бюджетного финансирования. Не организована инфраструктурная сеть студенческих городков, не предоставляется возможность студентам подработать, как это делается во всем мире, оставляет желать лучшего доступ к библиотечным сетям.