

О ПУТЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

М.Г.Киреенко,

доктор экономических наук, зав.отделом социально-экономических проблем Национального института образования Министерства образования Республики Беларусь

Л.Е.Гончаренко,

старший научный сотрудник отдела социально-экономических проблем Национального института образования

Современные рекомендации по финансированию образования. В последние 50 лет мировое научное сообщество и сфера образования практически постоянно обращаются к проблеме неадекватности финансовых вложений в образование достигнутым и ожидаемым результатам, а также способам разрешения возникающих противоречий в отношениях «образование—государство», «образование—общество», «образование—человек».

Теоретической базой, определяющей современные подходы к выбору моделей финансирования образования государствами, обществом и человеком, является концепция «человеческого капитала» [1, 2]. Ее оформление приходится на конец 50-х — начало 60-х годов, а с 70-х годов она становится определяющей в мире. С позиции данной теории человек может значительно увеличить свои доходы, приняв решение вкладывать деньги в образование и профессиональную подготовку, здоровье, культуру, формируя тем самым свой человеческий капитал. Исходной посылкой современных рекомендаций по определению объемов и механизмов финансирования служит разное «содержание человеческого капитала» — знаний, умений, способностей и качеств личности. Среди них можно отметить традиционный подход, который рассматривает образование в разрезе его форм (начальной, базовой, средней или высшей школы и др.). Другие известные подходы основаны на «матрице способностей личности, которая складывается вокруг трех базовых функций образования — социального воспроизводства детства, отрочества и ранней юности, материально-культурного воспроизводства базовых про-

фессий, духовно-культурного воспроизводства возможностей личности осуществлять саморазвитие» [1. С.7]. Общеизвестен подход ООН в оценке развития образования по уровню его доступности для всех и совокупному показателю развития всех видов образования для населения в возрасте 6–23 лет и при постоянной финансовой поддержке государством тенденции развития показателя независимо от демографической динамики контингентов разных возрастов.

Современные рекомендации по вложениям в образование основываются на признании его в качестве краеугольной ценности развития человека и одновременно сферы стратегического строительства общества и увязывают инвестиции в образование с определением роли государственных и индивидуально-частных ресурсов в развитии образования.

Наиболее обоснованными с позиций отражения тенденции в развитии современного содержания теории человеческого капитала представляются два вида рекомендаций. Оба исходят из одной посылки: главные условия для существования и устойчивого развития человека и качества его жизни базируются на создании целостных моделей развития общественных систем, основанных на сбалансированности экономического, социального и экологического развития.

Первый вид рекомендаций нашел реализацию в концепции устойчивого развития человека, выдвигаемой ООН в качестве глобальной проблемы человечества [2. С. 94]. В соответствии с концепцией уровень развития человеческого потенциала характеризуется в первую очередь тре-

мя группами базовых показателей: доступностью образования; уровнем доходов общества; достижениями в области увеличения продолжительности жизни. Все три группы этих показателей приводит к общему знаменателю индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), измеряя достижения в каждой из областей относительно конечных целей. Основным показателем в области образования является совокупный индекс достигнутого образования, который объединяет уровни по двум параметрам: грамотности взрослого населения (15 лет и старше) и доле учащейся молодежи в возрасте 6–23 лет.

Второй вид предложен в качестве проекта к реформированию системы образования России. Рекомендации рассматривают образование как сферу вложений капитала, экономия на которых приводит к неэффективности затрат всех прочих ресурсов (труда, капитала, природы), в том числе и вложений в ряд социальных сфер, если они не будут объединены общей идеей создания нового качества жизни человека и своеобразной «общественной связностью». Такую «общественную связность» и формирует образование.

Признание единства теоретической базы, лежащей в основе рекомендаций различным субъектам образовательного процесса и государствам по инвестициям в образование, не означает, однако, единства в признании правительствами приоритета сферы образования на уровне финансирования, постоянства в политике приоритетного финансирования даже в одной и той же стране или формирования методически выверенных в рамках единой теории принципов формирования систем финансирования образования. Отличаются страны образовательными моделями и структурами, историческими особенностями и традициями, ролью государства в распределении общественных ресурсов. Сложившиеся объемы расходов на образование различаются по общим пропорциям по отношению к ВВП, по источникам и направлениям финансирования, в расчетах на одного учащегося и одного жителя и др.

Однако, как показал анализ суждений, высказанных мировым сообществом в те-

чение 25–30-летней дискуссии по поиску ответа на вопрос, как, интегрируясь в мировое сообщество, сохранить национальные черты [4. С.17], в главном все едины:

1) проблемы образования в каждой стране мира практически одинаковы. Разница – в масштабах, остроте, а также в целеустремленности поисков положительных решений;

2) системы образования даже самых богатых стран испытывают значительные финансовые трудности и законодательное стеснение;

3) расходы на образование должны иметь абсолютный приоритет со стороны госбюджетов всех государств.

В течение последних лет поиск новых экономических моделей образования, и особенно в части финансирования, опирался на сравнительные исследования, положительный опыт и лучшие достижения по странам.

В комплексе современных направлений совершенствования финансирования для практики стран, где базовые проблемы образования уже решены, выделяются общие тенденции. К ним можно отнести:

- установление пропорциональной зависимости расходов на образование от темпов роста национальных доходов государств;

- усиление функций местных органов власти в финансировании образования и ориентация роли бюджетов ответственного уровня на развитие, обеспечение приоритетов, социальную защиту и компенсационные нужды;

- нарастание элементов протекционизма в государственной финансовой политике в подходе к высшему образованию и сохранение принципов патернализма – к среднему;

- обеспечение госстандартов финансовой поддержки образования на основе нормативов финансирования в расчете на одного ученика (студента);

- значительная поддержка государствами инновационных процессов и реформ;

- развитие многоканальности и многоуровневости в финансировании всех типов учебных заведений с целью поддер-

жания баланса интересов различных субъектов и участников образовательного процесса;

- возрастание доли семейных бюджетов в расходах на образование и объемов добровольных источников (спонсорских) в финансировании учебных заведений;

- постоянный поиск мер и структур, направленных на ослабление влияния рыночных механизмов, расширение выбора, направлений финансирования образования (ваучеры, система грантов, ссуды, кредиты);

- государственная финансовая поддержка сферы негосударственной системы образования, направленная на обеспечение высоких образовательных стандартов.

В настоящее время Республика Беларусь проводит реформы экономической и образовательной систем. Принятие обоснованных долгосрочных политических решений значительно усиливает значение информации о соответствии мировым тенденциям и приоритетам в развитии образования и его финансирования.

Объемы финансирования образования. В новых условиях развития наше государство расценивает уровень образованности населения в качестве важнейшего фактора, определяющего социально-экономическое и духовное развитие общества, политическую и нравственно-психологическую атмосферу в стране. Выход на уровень лучших образовательных систем является одним из ведущих принципов развития образования. Однако официальных предложений о необходимости создания адекватной названным целям модели финансирования образования в республике еще нет. Новые подходы к финансированию образования только складываются и в литературе мало освещены. Это определяет особую важность анализа сложивше-

гося механизма, объемов финансирования образования и предпосылок его совершенствования.

В рамках традиционных сравнений сложившиеся относительные показатели и их динамика дают основание характеризовать объемы финансирования образования в республике как отражающие в целом мировые тенденции для большинства развитых стран (табл. 1).

Получить реальные оценки и эквивалентные сравнения динамики ресурсов в образовании можно путем перерасчета показателей в фактических ценах в сопоставимые. Наиболее обоснованным в методологии сопоставлений в республике считается перерасчет их от ВВП в ценах 1990 г. (табл. 2).

Государственные бюджетные средства в реальном выражении по общему объему и в расчете на одного учащегося и одного жителя в течение восьми последних лет имели разнонаправленную динамику по периодам, практически совпадающую по вектору развития и значению показателей. До 1993 г. показатели характеризовались тенденцией к росту – 13,1% по общему объему и в расчете на одного учащегося государственной системы и 12,4% в расчете на одного жителя и одного учащегося с учетом негосударственной сферы образования. В 1994–1996 гг. все показатели были ниже базы сравнения (1990 г.), что свидетельствует о фактическом ухудшении финансовой обеспеченности и сферы образования, и ее субъектов. В 1997 г. почти достигнут рост показателей уровня 1993 г.

Дополнительные средства до 1994 г. превышали объемы 1990 г., однако после максимального роста в 1991 г. вплоть до 1995 г. формировались преимущественно при тенденции снижения. Общие средства на образование в расчете от объемов ре-

Таблица 1

Расходы на образование в Республике Беларусь, %

Расходы	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
Государственные расходы к ВВП	4,4	4,5	5,3	5,9	5,8	5,6	6,2	6,6
Государственные расходы к госбюджету	13,6	16,0	15,6	14,0	14,6	17,1	20,6	19,3
Общие расходы к ВВП	4,9	5,8	6,6	6,7	6,9	6,2	-	-

ального ВВП были выше исходного уровня до 1994 г. Самый низкий уровень реального обеспечения государственными ресурсами государственной сферы образования сложился в 1995 г. – 82% от уровня 1990 г.

Соотношение расходов на одного жителя и одного учащегося и их динамика в последние три года в связи с сокращением общей численности населения сложились в пользу роста расходов на одного жителя. Доля расходов на одного учащегося в структуре реального ВВП на душу населения в течение всего периода была выше, чем в 1990 г. (в 1997 г. на 10 процентных пунктов), при тенденции неуклонного снижения реального ВВП на душу населения в течение шести лет и наметившейся тенденции к замедлению снижения с 1996 г.

Несмотря на разнонаправленную динамику показателей реальных расходов на образование, можно отметить, что в течение всего периода происходило понижение уровня материальной поддержки основных субъектов образования по сравнению с 1990 г. К ухудшению ситуации в финансировании образования привели:

- многолетний процесс деформации структуры постатейных расходов. Под воздействием инфляции и диспаритета цен в 1997 г. в структуре расходов в целом по образованию оплата коммунальных услуг (отопление, освещение, водоснабжение) составила 16,1% и была только в 2 раза ниже расходов по фактически начисленной заработной плате – 32,2%. Расходы по всем статьям содержания базы, включая капремонт, составили только 9,1%;

- общие проблемы экономики и финансового механизма выделения бюджетных средств, а также проблемы, связанные с неадекватностью оценки государством сложности и качества труда педагога, что выражается в постоянном отставании уровня среднемесячной оплаты труда педагога в сравнении с аналогичным показателем у специалистов промышленности и других отраслей народного хозяйства;

- нерешенность ряда организационно-управленческих проблем в сфере образования: отсутствие собственной базы производства учебного оборудования, следствием чего явилась ориентация на дорогие товарные рынки Украины и России;

Таблица 2

Реальные расходы на образование в сопоставимых ценах 1990 г., %

Год	Расходы госбюджета				Дополнительные расходы из бюджета и других источников*	Расходы госбюджета в расчете на одного жителя к расходам на одного учащегося	Расходы госбюджета на одного учащегося к ВВП на душу населения
	Всего	На одного учащегося		На одного жителя			
		всего	в государственных учебных заведениях				
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	19,4	23,0
1991	103,3	103,5	103,5	103,3	256,7	19,4	23,0
1992	109,9	110,0	110,2	108,0	232,1	19,2	27,0
1993	113,1	112,4	113,1	112,4	132,1	19,4	30,0
1994	97,1	96,1	97,4	96,1	158,6	19,4	29,5
1995	84,0	82,6	84,1	84,0	77,2	19,7	28,5
1996	95,6	93,1	95,4	95,5	-	19,9	31,0
1997	112,9	108,9	112,2	113,3	-	20,2	32,9

* Рассчитано по сумме учитываемых государственной статистикой источников по строке «образование в расходах на социально-культурные мероприятия». В их состав не входят средства негосударственных учебных заведений, семейные расходы на образование и расходы предприятий на оплату образования, не включенные в балансовую отчетность.

незащищенность финансовых потоков средств, выделяемых на питание, эксплуатационные и хозяйственные расходы, строительство и ремонт, от организаций — монополистов в их освоении (уксы, общепиты); недостаточная реструктуризация финансового потока средств, объединенных в статью «прочие расходы», что нарушает принцип подконтрольности, и т.д.

Кроме того, показатели финансирования начала 90-х годов, взятые за базу сравнения, уже тогда рассматривались как недостаточные. Например, для школ были характерны высокие показатели наполняемости классов в городской местности, недостаток педагогических кадров в сельской местности, отсутствие условий для дифференцированного обучения в соответствии с выбором учащихся и др. В течение 90-х годов произошли изменения в организационно-педагогических и сетевых показателях, направленные на повышение эффективности учебно-воспитательного процесса и улучшение кадрового обеспечения: увеличилось на 10% число классов и классов-комплектов, уменьшилась почти на 25% наполняемость классов городской местности, на 17,2% возросла численность педагогических работников. Это также обострило ситуацию с финансированием.

Различными политическими кругами, управленцами разных уровней, педагогами и родителями, профсоюзами и научной общественностью даются разноплановые и в основном негативные оценки сложившегося уровня и тенденций в финансировании образования.

Объективность требует отдельных оценок проблемы, по крайней мере, в трех аспектах. **Во-первых**, с позиции возможностей государства по выделению бюджетных средств на образование и созданию условий для привлечения средств других источников; **во-вторых**, с позиции обоснованности и рациональности динамик и структур в формировании ассигнований по уровням управления, типам учебных заведений и направлениям расходов, источникам и каналам поступления; **в-третьих**, с позиции обеспечения требуемого стандарта материальной поддержки сферы образования и его субъектов.

Развитие экономики республики в 90-х годах характеризовалось значительным снижением объемов расходов реального ВВП и средств государственного бюджета. С 1990 по 1994 г. реальный объем ВВП сократился почти на 28%, государственный бюджет — на 13,5%, в то время как средства на образование уменьшились чуть более чем на 3%. В последующие два года наблюдалось дальнейшее снижение реальных объемов ВВП и госбюджета. Так, в 1996 г. при уменьшении реального ВВП на 34,6%, бюджета — почти на 40% объемы государственных средств в образовании сократились только на 4,4%. В 1997 г. замедление тенденции сокращения реального ВВП и госбюджета выразилось в приросте реальных средств в образовании.

В такой ситуации предпринимаемые усилия государственных органов позволили создать условия для выживаемости всей системы учебных заведений, сохранить стабильность в образовательном комплексе и обеспечили ряд целевых структурных преобразований в финансовых потоках по типам учебных заведений и уровням управления. Это дало возможность в достаточно сложных в целом для республики экономических условиях принять решения о признании приоритетной роли образования в развитии страны [5. С.63–65] и разработать пути реформирования общеобразовательной и высшей школы.

Если сравнивать финансирование образования в Беларуси и России, где, по оценкам ведущих ученых, резкий спад объемов финансирования привел к прямому развалу образования [8. С.27], то положение в республике можно оценивать как значительно более благоприятное. Однако если о финансировании образования судить по используемым в мире оценкам (в сравнении с финансированием оборонного комплекса, производства средств производства и материальной сферы, аппарата управления; по значительно сократившейся доле расходов на образование в бюджете республиканского уровня, сокращению государственных пособий семьям с детьми), то направление средств бюджета в сферу образования нельзя характеризовать как приоритетное.

Структурные изменения в финансировании образования. В соответствии с исторически сложившейся системой финансирования структура расходов госбюджета на образование по уровням управления в течение 90-х годов не претерпела существенных изменений. Чуть более 1/5 средств перераспределяется бюджетом республиканского уровня и около 4/5 – консолидированным бюджетом местных и региональных органов власти.

В 90-х годах расходы на образование в бюджете республиканского уровня имели следующие тенденции развития: к 1994 г. их доля в общем бюджете снизилась более чем в 2 раза и составила только около 5%, а затем наметился рост – до 6,34% по прогнозу на 1998 г. В течение 90-х годов, и особенно в последние годы, начала изменяться формула распределения бюджета республиканского уровня. Структура финансирования, отражающая традиционно принципы собственности на основные фонды, дополняется функциональным подходом – обеспечение инноваций и реформ, компенсационные нужды, приоритеты в развитии. В течение ряда лет правительство берет на себя заботу о приобретении учебников для школ, решает проблему роста оплаты труда учителей и компенсаций на завтраки школьников; в бюджете на 1998 г. отдельной строкой отмечено финансирование мероприятий по реформе общеобразовательной школы. В настоящее время в республике действует система государственных и ведомственных программ по наиболее актуальным проблемам школьного образования: «Учитель», «Информатизация системы образования», «Иностранные языки», «Сельская школа», «Учебник», «Кадры». Программный разрез бюджета ставит целью не только улучшить финансовое обеспечение за счет дополнительных ресурсов республиканского уровня, но и мобилизовать ресурсы местных бюджетов. Бюджет отражает и направление на постепенную диверсификацию высшего и среднего специального образования, и формирование дифференцированной поддержки учебных заведений разной значимости. Повышение нормы бюджетной обеспеченности предусматривается в на-

стоящее время для «элитарных» учебных заведений.

Образование является наиболее важным разделом расходов местных бюджетов. Удельный вес расходов на образование в их структуре возрос с 19,4% в 1991 г. до 28% в 1997 г. Основная трудность выделения средств из местных бюджетов на образование – это формирование их доходной части. Местные налоги, особенно на нижних уровнях управления, не позволяют создавать достаточные и устойчивые бюджеты. Доля закрепленных доходных источников местных бюджетов составляет около 1/3 всех доходов. В республике реализуется ряд мер перераспределения доходов: повышаются отчисления в местные бюджеты от доходов республиканского уровня, областям гарантируется среднереспубликанская бюджетная обеспеченность на одного жителя. Поэтому можно сказать, что стихийная «децентрализация» бюджетной системы, характерная в начале переходного периода для большинства постсоциалистических стран, не имела в республике разрушительных последствий и для социальной сферы в целом, и для сферы образования в частности.

В последние годы происходит усиление региональных подходов в финансировании образования. В областях и на местах формируются собственные представления о направлениях развития образования и приоритетах финансирования, складываются различные уровни расходов на одного учащегося; нарастает дифференциация финансирования; при общей тенденции увеличения расходов на оплату труда и коммунальных услуг складываются значительные расхождения в текущих расходах на поддержание учебной базы.

Одним из направлений совершенствования финансовой политики является создание механизма перераспределения бюджетов разных уровней в финансировании учебных заведений. Однако тенденции к увеличению доли региональных бюджетов в финансировании учебных заведений республиканского подчинения не реализуются, что связано как с ограниченностью местных бюджетов и высокой степенью зависимости их от центра, так и с теорети-

ческой нерешенностью проблемы «кто за что должен платить».

За восемь лет произошли значительные изменения в структурных соотношениях расходов по типам учебных заведений и направлениям затрат в госбюджете на образование по отношению к ВВП в фактических ценах в динамике расходов в реальном ВВП (табл. 3).

Учета информационных потоков, которые могли бы в полной мере дать представление о дополнительных средствах в образовании, в республике еще нет. Выборочная информация о потоках и структуре внебюджетных средств позволяет сделать некоторые выводы:

Начиная с 1993/94 учебного года в учебных заведениях происходит кардинальная смена источников и каналов поступления дополнительных финансовых

ресурсов. Средства предприятий, выделяемые ранее на поддержку учебно-материальной базы, стипендии, организацию практики, обеспечение льгот, значительно сократились. Особенно заметен этот процесс в высшей школе, техникумах и профтехучилищах, где эти ресурсы составляли 30–50% всех расходов.

В высших и средних специальных учебных заведениях республиканского подчинения внебюджетные средства постоянно увеличиваются, что улучшает их финансовую обеспеченность. В общих расходах на образование по кругу учреждений подчинения Министерства образования Беларуси доля внебюджетных средств за 1994–1997 гг. возросла с 7,8 до 18%. Такая же тенденция характерна и для учебных заведений других министерств и ведомств. Наиболее значителен объем внебюджетных

Таблица 3

Расходы госбюджета на образование по типам учебных заведений и направлениям затрат, %

Год	Всего	Расходы по								
		детским дошкольным учреждениям	дневным общеобразовательным школам	учебно-воспитательным учреждениям специального назначения	ПТУ	средним специальным учебным заведениям	вузам	прочим учреждениям подготовки кадров	повышению квалификации	по другим направлениям
Структура расходов										
1990	100,0	9,44	37,56	6,36	9,72	5,17	11,62	0,77	0,52	18,84
1994	100,0	13,03	38,53	4,68	8,75	6,88	10,13	1,17	0,75	16,08
1996	100,0	13,09	41,24	5,16	7,85	6,67	9,67	0,99	0,84	14,49
1997	100,0	14,12	40,31	5,25	7,58	6,18	8,49	1,08	0,75	16,24
Расходы к ВВП в фактических ценах										
1990	4,4	0,42	1,65	0,28	0,43	0,23	0,51	0,03	0,02	0,83
1994	5,8	0,76	2,23	0,27	0,51	0,40	0,59	0,07	0,04	0,93
1996	6,2	0,81	2,56	0,32	0,49	0,41	0,60	0,06	0,05	0,90
1997	6,6	0,93	2,66	0,35	0,50	0,41	0,56	0,07	0,05	1,07
Реальные расходы к ВВП в сопоставимых ценах 1990 г.										
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1994	97,1	134,1	99,6	71,5	87,4	129,3	84,6	146,9	140,6	83,1
1996	95,6	132,6	105,0	77,5	77,2	123,4	79,6	120,7	155,2	73,5
1997	112,9	168,9	121,2	91,6	88,0	135,0	82,5	157,3	163,5	97,5

средств в высшей школе – около 22% от всех расходов.

Основным и развивающимся источником дополнительных средств в сфере образования в целом и в первую очередь в вузах и техникумах являются средства, поступающие в оплату обучения, а в структуре последних – средства граждан. Оплата за обучение по договорам составила в высшей школе в 1996 г. более 3/4 всех дополнительных средств. В республике отсутствуют оценки объемов средств, поступивших в оплату за обучение в высших учебных заведениях негосударственного сектора. Представляется, однако, что они не ниже объемов средств, полученных государственными вузами.

В профессионально-технических училищах основным источником средств являются доходы от работы мастерских и на предприятиях, платных услуг населению, прибыли учебных хозяйств. Они составляют около 10% к бюджетным расходам. Однако уровень внебюджетных средств в финансировании профтехучилищ гораздо ниже, чем он был к началу периода.

В начале 90-х годов в качестве перспективной возможности рассматривалось развитие платных образовательных услуг. В силу низкой материальной обеспеченности населения система платных услуг не стала значительным источником финансирования. Средства предприятий и спонсоров на развитие учреждений общего образования сильно персонифицированы и по отношению к объему бюджетных средств невысоки.

Совершенствование экономики образования в конце 90-х годов связывалось с реализацией комплекса мер, предусматривающих как развитие новых рыночных элементов, так и ослабление влияния на образование нерыночных механизмов с целью расширения возможностей выбора на рынке образовательных услуг, достижения баланса интересов индивида и общества, повышения эффективности использования в образовании общественных ресурсов. Достижение таких целей в республике в первую очередь связывалось с развитием негосударственного сектора образования. При условии обеспечения вы-

соких государственных образовательных стандартов негосударственные формы признаются в государстве такими же выгодными в образовании, как и негосударственный сектор в любой другой отрасли. Политика государства по отношению к негосударственному сектору образования не связывается с прямым финансовым воздействием, а ориентируется на меры, которые можно назвать эквивалентными управлению. Последние носят прежде всего организационно-методический характер и направлены на сохранение высоких образовательных стандартов. Стоимость такого управления достаточно высока, однако опыта ее стоимостной оценки в республике пока нет.

Социальная стандартизация, демографические условия как предпосылки совершенствования моделей финансирования. К середине 80-х годов (еще в рамках СССР) были определены основные принципы и задачи реформирования экономики образования. По данным анализа, часть из этих принципов и задач в большей или меньшей мере реализовалась. Однако нереализованным остался основной – нормативный принцип выделения средств. Нормативы должны были не только решить проблему выделения средств в полном объеме, но и обеспечить единство принципов и порядка расчета расходов на образование на республиканском и местном уровнях и в образовательном учреждении.

В конце 80-х – начале 90-х годов проблема экономического содержания нормативов обсуждалась в литературе, разрабатывались различные подходы к определению достаточности каждой из расходных статей и оценке необходимых натуральных нормативов и норм: видов деятельности, образовательных услуг, учебных материалов, социальных гарантий и т.д. В результате в качестве «нормативов» в основу расчетов были положены достигнутые расходы на одного обучающегося. С поправкой на предстоящие инфляционные ожидания эти величины по типам учебных заведений предполагалось закладывать в проекты бюджетов с начала 90-х годов, хотя они и были далеки от потребностей. Раскручивание инфляционной спирали, введение

принципа выделения средств по «защищенным статьям», прямое недофинансирование системы образования, углубление процессов деформации структуры расходов сделали бесполезным использование таких «нормативов», как инструменты прогнозирования. Постепенно исчезала, с одной стороны, возможность разработки финансовых нормативов без восстановления натуральных нормативов, социальных гарантий и видов деятельности по всему комплексу услуг основному субъекту образовательного процесса (в реализации учебных программ, условий организации обучения, обеспечения культурного и духовного развития личности), а с другой – возможность воссоздания натуральных нормативов без значительного дополнительного финансирования.

В то же время фактический показатель расходов госбюджета на одного учащегося совокупного контингента студентов вузов и средних специальных заведений и учащихся школ и ПТУ с поправкой на индексы, отражающие реальный уровень доходов страны, в основном выдерживался в течение всего анализируемого периода, а по ряду лет обеспечивался прирост показателя (см. табл. 2). Однако фактический показатель расходов на одного учащегося не только не сопоставим по размерам с развитыми странами (для сравнения: в Германии – 28 459 долл. США, Швеции – 16 018 долл. США, Японии – 9091 долл. США, Беларуси – 11 286 тыс.руб.), но и отражает ухудшающиеся структурные характеристики.

За 1990–1997 гг. совокупный контингент учащихся увеличился в республике на 104,1 тыс.чел. При этом контингент государственного содержания расширился только за счет школьников – на 94,4 тыс. чел., по всем остальным видам учебных заведений он сократился. Если учесть разницу – в среднем 1:2,3 – в фактических расходах на одного учащегося школы и учащегося ПТУ, средних специальных учебных заведений и вузов, то сокращение на 108,7 тыс. при прочих разных условиях могло бы способствовать приросту школьников численностью не 94,4 тыс., а по меньшей мере 250 тыс., т.е. обеспече-

нию реального прироста расходов на одного учащегося в гораздо более высоких размерах. В целом же относительный прирост расходов на одного школьника в реальном выражении увеличился в 1997 г. в сравнении с 1990 г. на 118,1%. Отметим, что в структуре расходов на содержание школ 18% составляет доля затрат на коммунальные услуги, оплачиваемые по мировым ценам (чего не было в 1990 г.), в связи с чем и в денежном выражении роста расходов не наблюдалось даже в одном из лучших годов – 1997. Если же учесть воздействие системы факторов ухудшения финансовой ситуации, приведших к разрушению материальной базы школ, физическому износу учебных средств и их моральному устареванию, возрастающему оставанию оплаты труда педагога от минимального потребительского бюджета, то расходы на одного учащегося 1997 г. не могут быть сопоставимы с натуральным обеспечением денежных средств на одного учащегося 1990 г.

Кроме того, значительное сокращение численности учащихся бюджетного содержания начального, среднего и высшего профессионального образования привело к резкому снижению фактически сложившихся показателей в расчете на 10 тыс. жителей. С 1990 по 1997 г. численность студентов-бюджетников в вузах сократилась со 184 до 146 чел., в том числе дневной формы обучения – со 113 до 101–103 чел. в течение последних пяти лет. В средних специальных учебных заведениях названный показатель сократился со 140 до 107 чел., в том числе по стационарному отделению – со 105 до 87 чел. В республике отмечены более низкие показатели числа студентов-бюджетников, чем в России. По данным на 1995 г., показатель по вузам в России составляет 173, в том числе по дневным – 114; в Беларуси – соответственно 149 и 102 чел.

В настоящее время в республике формируется государственная долговременная политика, основанная на закреплении в законодательном порядке системы социальной стандартизации, которая предполагает нормативный порядок обеспечения широкого круга бесплатных услуг и гарантий

с определением соответствующих им научно обоснованных натуральных нормативов, а также источников государственного финансирования.

В сфере образования государственные минимальные стандарты должны распространяться: на обязательства перед жителями республики по обеспечению и развитию доступности бесплатного образования в различных типах государственных образовательных учреждений; набор (перечень) общедоступных бесплатных образовательных услуг; нормативы предельной и минимальной наполняемости классов, учебных групп; социальные, материальные нормативы, регулирующие взаимоотношения государства и субъектов сферы образования — социальной поддержки обучающихся (питание, стипендии, общежития, медицинская и психологическая помощь и др.), социальной поддержки педагогов (гарантии по заработной плате, продолжительности отпуска, льготы в медицинском обслуживании, пенсионном и жилищном обеспечении), материально-технического обеспечения (площади на одного учащегося, государственный минимальный комплекс учебных средств и оборудования) и пр. Разработка и установление системы социальных нормативов, норм и гарантий, а также выбор первоочередных мер открывают возможность обсуждать реальность и обоснованность нормативного подхода в финансировании образования.

Начало процесса восстановления необходимых объемов финансовых ресурсов, их структуры в образовании на ближайшую перспективу связывается с повышением эффективности использования и мобилизацией дополнительных государственных средств на основе действующей системы государственных и ведомственных программ. Объемы финансирования по реализации программ должны: обеспечить проведение реформы общеобразовательной школы за счет целенаправленного выделения средств республиканского и местных бюджетов; до 2000 г. поднять уровень заработной платы педагогов до уровня средней по промышленности, а профессорско-преподавательского состава — в 1,2 раза выше этого уровня; обеспечить программу

производства учебных средств и оборудования, в ближайшие годы гарантировать учащимся минимально необходимый уровень средств обучения и др.

Для сферы образования формируются возможности реализации нового уровня социальных стандартов, разработки нормативов финансовой обеспеченности одного обучающегося при более высоком уровне материальной поддержки и роста числа студентов на 10 тыс. жителей, финансируемых из бюджета, и преодоления деформаций в структуре расходов. Такие возможности предопределяются перспективными демографическими условиями, которые характеризуются существенными структурными изменениями в демографической базе комплектования учебных заведений разных типов и складываются при тенденции значительного снижения численности общей базы комплектования учебных заведений (населения в возрасте 6–23 лет).

Расчет школьных контингентов показывает, что начиная с 1999 г. число учащихся дневных школ будет уменьшаться ежегодно в среднем на 4–5% и уже к 2001 г. снижение составит против 1997 г. 8,2%, а к 2005 г. — более 1/4.

Необходимость поддержания общего уровня образованности населения республики (совокупной доли учащихся среди населения в возрасте 6–23 лет) и рост численности молодежи (17–23 лет) требует значительного расширения контингентов учащихся начального, среднего профессионального и высшего образования.

Остановимся на некоторых проблемах преобразования модели финансирования образования, которые неминуемо возникают при структурных изменениях контингентов.

В связи с сокращением контингентов можно говорить об условно-расчетной экономии объемов средств, которые можно использовать для повышения стандартов финансовой поддержки в расчете на одного учащегося и совершенствования структуры финансовых потоков. Сокращение контингентов учащихся школ — это прежде всего расширяющиеся финансовые возможности местных бюджетов. Встает пробле-

ма: мобилизовать ли все объемы средств на повышение стандартов финансовой поддержки школ, школьника и педагога при недопущении снижения сложившегося уровня финансирования или перераспределить средства регионов на финансирование обучения студентов вузов и средних специальных учебных заведений? А если перераспределять, то каким образом: на основе механизмов перераспределения доходов бюджета республиканского уровня в местные бюджеты или посредством развития интеграционных связей регионов и учебных заведений?

В ближайшей перспективе (по крайней мере, до 2001 г.) ожидаемая экономия средств от снижения контингентов школьников, безусловно, должна оставаться на местах и направляться на поддержку среднего образования. Исходя из фактических расходов на учащегося в 1997 г., этот показатель составит в 2001 г. в расчете на одного школьника около 8,4% от расходов на одного учащегося школы в 1997 г. Вряд ли их будет достаточно даже для обеспечения системы мер комплексно-целевой программы «Учитель» и гарантирования минимального объема учебных средств школьникам.

В 2000 г. такая экономия составит около 21,6% на одного учащегося. В условиях сложного финансового положения школ подобное увеличение при прочих равных условиях не является значительным, но решение проблемы использования ожидаемой экономии средств должно быть иным.

На сегодняшний день высшая школа и средние специальные учебные заведения финансируются из республиканского бюджета. Регионы финансируют решение некоторых оперативных проблем учебных заведений. Система постоянной финансовой поддержки в стране отсутствует. Сложности трудоустройства выпускников в значительной степени обусловлены неосознанностью на местах необходимости решения проблемы расширения востребованности специалистов, которая в немалой степени определяется не только потерей большинства интеграционных связей предприятий и учебных заведений, но и отсутствием обоюдозаинтересованных связей

регионов с учебными заведениями: участием регионов в финансировании, а учебных заведений – в решении социально-экономических проблем регионов. Такая интеграция характерна для большинства стран и по мере расширения массовости высшей школой углубляется.

Увеличение числа студентов в перспективе требует пересмотра отношения к источникам финансирования учебных заведений. Предпринятые шаги к ослаблению монопольного влияния государства на сферу образования позволили активно развиваться негосударственному сектору и платным формам обучения. В 1997/98 учебном году в вузах уже около 34% студентов обучалось за счет средств предприятий и граждан, в средних специальных учебных заведениях – 18,6%, из них за счет средств граждан в обоих типах – 78%. За последние пять лет Беларусь вышла на уровень финансирования высшего образования за счет средств граждан, характерный для США середины 80-х годов, где высшая школа рассматривается как преимущественно рыночная. Для страны, в которой, по данным официальной статистики, около 82% населения располагает уровнем доходов ниже минимального потребительского бюджета, около 39% – ниже прожиточного минимума, в которой высок уровень концентрации доходов у небольшой части людей, – дальнейшее развитие обучения за счет средств граждан в государственном и негосударственном секторах образования чревато нарастанием социального неравенства. Уменьшается потенциал социальной мобильности – «вверх» по уму и образованности, а не по принадлежности к денежной «элите». В такой ситуации наиболее приемлемы следующие шаги: дальнейшее развитие прямого бюджетного финансирования; развитие форм проекционистской государственной поддержки (специальных механизмов образовательного кредита, грантовых премий и поручительства, социального страхования абитуриентов, взявших кредит); развитие договорной подготовки на средства предприятий. В ближайшей перспективе необходимо расширять практику приема в учебные заведения именно за счет этих источ-

ников, не увеличивая долю принятых за счет семейных бюджетов.

Нами затронуты некоторые проблемы совершенствования модели финансирования образования не только с тем, чтобы их осмыслить и обсудить, но и призвать научную общественность, практиков осознать необходимость коренных перемен в экономике и финансировании образования.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Spulst T.* Investments in Human Capital. NVL, 1971.

2. *Кендрик Дж.* Совокупный капитал США и его формирование. М., 1978.

3. *Борисенкова В., Громыко Ю., Давыдова В., Зинченко В., Шукшунова В.* За качество надо платить. Тем более за новое // Учительская газета. 1997. 9 сент.

4. *Беларусь. Государство для человека: Национальный отчет о человеческом развитии - 97.* Мн., 1997.

5. *Садовничий В.А.* Проблемы образования и стратегия на XXI век // Социология. 1998. № 2.

6. *Социальные приоритеты и механизмы экономических преобразований в России* (Доклад ИЭ РАН) // Вопросы экономики. 1998. № 6.

