

РАСХОДЫ НА ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ в России: модели финансирования



Елена Владиславовна Савицкая,
*профессор Высшей школы менеджмента
и кафедры экономической теории
Государственного университета —
Высшей школы экономики*

Оценка финансовых потоков, поступающих в сферу образования на разные уровни образовательной системы, была выполнена автором в рамках научного проекта «Мониторинг экономики образования»: проект осуществлялся по заказу Министерства образования и науки РФ и Рособразования Государственным университетом — Высшей школой экономики вместе с Федеральной службой государственной статистики (Росстат), Главным межрегиональным центром Росстата, Фондом «Общественное мнение» и Аналитическим центром Юрия Левады.

- мониторинг экономики образования • частичное благо • модели финансирования
- расходы населения • совокупные затраты

Частные и общественные блага

Прежде чем рассматривать конкретные изменения в сфере финансирования образования, кратко определим специфику образовательных услуг как экономического блага особого рода, так как именно эта специфика формирует основную аргументацию сторонников некоторых популярных моделей финансирования образования. В классическом экономическом анализе потребляемые товары и услуги делятся на два класса: частные и общественные блага.

Частное благо — это такое благо, каждая единица которого может быть оценена и продана отдельному

потребителю. Поэтому каждая проданная единица данного блага приносит пользу только её покупателю и не может быть бесплатно использована кем-либо ещё. Общественное благо, напротив, неделимо на отдельные «порции» в процессе потребления, поэтому оно потребляется коллективно всеми людьми, независимо от того, готовы они платить за его потребление или нет.

Частные блага конкурентны в потреблении, так как потребление каждой единицы частного блага одним человеком делает недоступным для других людей потребление этих же единиц частного блага. Напротив, потребление одним человеком общественно-го блага не снижает его доступности для других потребителей: предельные издержки предоставления в пользование каждому дополнительному потребителю общественного

блага равны нулю. Это свойство общественных благ называется неконкурентностью, или неизбирательностью, в потреблении.

Другое свойство общественных благ — неисключаемость в потреблении означает, что отдельные индивиды, не желающие платить за данные блага, не могут быть исключены из их потребления. Это свойство порождает известную проблему «безбилетника» и делает невыгодным для частных фирм, ориентированных на получение прибыли, производство такого рода благ. Если бы кто-то производил общественное благо для собственной выгоды, он приносил бы пользу и всем остальным индивидам, не желающим оплачивать его производство и потребление. Другими словами, создание общественных благ приводит к положительным внешним эффектам, поэтому государство вынуждено заменять частные фирмы в деле производства общественных товаров и услуг.

Образовательные услуги по своей природе не относятся к категории общественных благ, так как они и конкурентные, и исключаемые. Действительно, предельные издержки учебного заведения на образование каждого дополнительного ученика не равны нулю. С увеличением числа учащихся требуются дополнительные стулья, парты, классы, преподаватели, т.е. общие издержки предоставления образовательных услуг возрастают. Следовательно, потребление образовательных услуг конкурентно. Одновременно оно является и исключаемым, потому что при введении платы за обучение легко исключить из образовательного процесса тех детей, чьи родители не в состоянии оплатить обучение. Поэтому образовательные услуги могут производиться в частном порядке учебными заведениями, предлагающими их к продаже на свободном рынке.

Частное предложение образовательных услуг подразумевает, что затраты на их предоставление финансируются непосредственно за счёт получателей этих услуг, т.е. за счёт самих учащихся и/или их родителей, а роль государства в финансировании образования должна быть ограничена. Сторонники этой модели, ссылаясь на теорию человеческого капитала, считают, что выгодами от образования пользуются, в первую очередь, сами люди, получившие данное образование. Знания, приобретённые в процессе обучения, и наличие университетского диплома

обеспечивают этим людям более престижные рабочие места и более солидные доходы по сравнению с доходами тех, кто не получил столь же высокой профессиональной квалификации. Поэтому неправомерно перекладывать на общество основные расходы по финансированию образования.

Однако образование, не являясь чистым общественным благом в силу отсутствия таких характеристик, как неконкурентность и неисключаемость, обладает способностью создавать мощный положительный внешний эффект для общества в целом. Действительно, государства, в которых работники имеют более высокий уровень образования и в которых интенсивно осуществляются фундаментальные и прикладные научные исследования, обладают конкурентными преимуществами перед странами с низкоквалифицированной рабочей силой и устаревшими производственными технологиями. Итак, по характеру потребления услуги образования скорее можно отнести к частным благам, но в то же время они вызывают значительный положительный внешний эффект. Такие блага принято называть социально значимыми, или достойными.

Обеспечение потребителей достойными благами (образование, медицина и т.п.) часто осуществляется государством, и затраты на их производство финансируются из бюджета за счёт налогов, законодательным путём взимаемых с граждан, а не из выручки от реализации этих благ на рынке. Поэтому многие исследователи утверждают, что образование, учитывая его огромное социальное, экономическое и культурное значение, должно быть доступно для всех членов общества и финансироваться не только частными лицами, но и государством, чтобы расширить производство и потребление образовательных услуг до оптимального, с точки зрения общества, количества. Образование должно обеспечивать всестороннее развитие индивидов, стать заботой всего общества и быть

свободным от доминирующего влияния большого бизнеса. Это — экономическая модель, в которой главная роль в финансировании образования принадлежит государству.

Модели финансирования образования

Именно наличие двух концептуально противоположных теоретических моделей финансирования образования объясняет тот факт, что в странах ОЭСР наблюдается два принципиально различных подхода к оплате образовательных услуг. В группе стран, которые исповедуют принцип «бесплатного государственного образования», особое место занимают Скандинавские страны — Финляндия, Норвегия, Швеция. Здесь проблема частного финансирования образовательных программ вообще не возникает, так как образование входит в пакет повышения благосостояния нации, за что граждане платят высокие налоги.

В Швеции все дети имеют возможность получить дошкольное образование в возрасте от одного года до шести лет в течение как минимум одного года до поступления в школу. Основа системы просвещения — общеобразовательная школа, обучение в которой обязательно для детей в возрасте от 7 до 16 лет, причём, если ребёнок успешно выполнил программу раньше времени, его переводят на следующий уровень. В Швеции все школы содержатся и финансируются государством и коммунами, за исключением небольшого числа частных школ, которые, как правило, получают определённые субсидии. Закон запрещает брать плату за обучение и пользование учебными материалами. Школьное питание и транспорт тоже бесплатные в системе обязательного образования. Что касается других форм обучения (гимназии и обучение взрослых), то коммуна, по своему усмотрению, может брать плату за школьное питание и учебные пособия. Образование же на всех ступенях, в том числе и в высших учебных заведениях, бесплатное.

Аттестат об окончании обязательной школы даёт шведским ребятам право поступить в среднюю школу (гимназию).

В гимназиях учатся юноши и девушки в возрасте от 16 до 18–19 лет. Выпускники не сдают финальных экзаменов. В сертификате указываются изученные предметы (которые ученики выбрали сами, по рекомендациям родителей и учителей), но есть и обязательный набор предметов, которые обязательны для изучения. Система построена таким образом, что все желающие в дальнейшем продолжить обучение в университетах, должны взять дополнительные (или более углублённые) предметы изучения. Каждый университет производит набор на курсы исходя из углублённого изучения учебных предметов.

В Великобритании обязательное образование получают дети в возрасте от 5 до 16 лет: начальное (5–11 лет) и среднее образование (11–16 лет). По окончании обязательной средней школы ученики получают Общий сертификат о среднем образовании, после чего они могут продолжить обучение в колледже «шестой ступени», в колледже дальнейшего обучения или в образовательных центрах. В колледже дальнейшего обучения и центре можно получить профессиональное (среднее специальное) образование, в колледже «шестой ступени» — общее продвинутое образование. Эти колледжи — средние учебные заведения для молодёжи старше 16 лет с дневной или вечерней формой обучения, которые в течение двух лет готовят учеников к поступлению в университет. Здесь учащиеся могут сосредоточиться лишь на изучении профильных предметов в соответствии с профилем выбранного ими высшего учебного заведения. Колледжи могут быть как государственными, так и частными; функционировать самостоятельно или при средней школе. После завершения шестой ступени обучения выдаётся Общий сертификат об образовании продвинутого уровня, получив который, выпускник школы имеет преимущество при поступлении в университет.

В Великобритании наряду с государственными школами успешно работает система частных школ, где можно получить среднее обязательное образование. Привилегированные частные школы — очень дорогие и обычно школы-интернаты. Они имеют собственный совет управляющих или казначея, ответственного за финансирование школы. Стоимость обучения зависит от формы обучения (дневная или интернат), от дополнительных занятий школьника (музыкальные уроки, поездки) и составляет от двух до 17 тысяч фунтов стерлингов. Поступление в частные школы сопровождается сдачей экзаменов, обычно тестов, с помощью которых определяются способности детей. Практикуется раздельное обучение мальчиков и девочек.

В Российской Федерации доля негосударственных образовательных учреждений в системе общего образования составляла в 2006/07 учебном году всего 1,2%, в них учились лишь 0,5% российских школьников¹. Таким образом, негосударственные общеобразовательные учреждения не получили в нашей стране значимого распространения. Тем не менее за годы реформ произошли существенные изменения в механизме финансирования российского образования. Сегодня государственный бюджет уже не единственный донор образовательной сферы — всё большую роль начинают играть расходы домохозяйств, особенно в системе высшего профессионального образования. Однако государственные и муниципальные общеобразовательные учреждения тоже частично поддерживаются за счёт средств населения.

Расходы российских семей в системе общего образования

Источником данных для оценки расходов населения на образовательные цели послужил опрос 9 тысяч российских домохозяйств, проживающих в городах и сёлах всех регионов Российской Федерации. Опрос проводился Фондом «Общественное мнение» по территориальной общенациональной репрезентативной выборке. Проводился замер затрат на обучение детей и взрослых: если в опрашиваемом домохозяйстве были дети от 4 до 22 лет, то респонденты

¹ Рассчитано на основе данных статистики: Образование в Российской Федерации, 2007. Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 232.

отвечали на блоки вопросов о расходах семьи на образование ребёнка (случайно отобранного в тех случаях, когда в семье было два или более детей соответствующего возраста). Если в опрашиваемых домохозяйствах были взрослые трудоспособного возраста от 23 до 60 лет, которые завершали основное или получали дополнительное образование в текущем учебном году, то респонденты отвечали на вопросы о семейных затратах на образование взрослого члена семьи (случайно отобранного, если в семье было два и более таких взрослых). По данным проведённого опроса где-либо учились 12% взрослых в возрасте от 23 до 60 лет.

Методологически все расходы респондентов на оплату тех или иных товаров и услуг, необходимых для обеспечения образовательного процесса, были разделены в зависимости от их целевого назначения на четыре категории: расходы на поступление в образовательное учреждение, плата за обучение, сопутствующие расходы и затраты на дополнительные образовательные услуги. В соответствии с принятыми международными стандартами в расходы домохозяйств на образование включались не только платежи за образовательные товары и услуги образовательным учреждениям, но и платежи за образовательные товары и услуги, приобретаемые за пределами этих учреждений.

Статьи затрат домохозяйств, которые учитывались при оценке их расходов при поступлении ребёнка в школу, в процессе обучения ребёнка в школе и на дополнительное образование ребёнка школьного возраста: официальная плата учреждению за подготовку к школе; плата частным лицам (репетиторам) за подготовку к школе; плата за медицинское обследование перед школой; покупка учебников и учебных принадлежностей перед школой; официальная плата за тестирование, вступительные экзамены в школу; вступительный взнос при приёме в школу; официальная плата за обучение в школе;

оплата учебников, учебных принадлежностей, специальной одежды в период обучения; взносы в фонд класса, школы; сбор денег на праздники; коллективные подарки учителям; оплата группы продлённого дня, организованного питания в школе; оплата частных занятий (с репетиторами) по предметам, изучаемым в школе (кроме подготовки в вуз, ссуз); взносы на охрану, ремонт, книги, материалы, коммунальные услуги, оборудование для школы; официальная плата за дополнительное образование учреждению (в том числе, своей школе); плата частным лицам за дополнительное образование; покупка учебников, материалов, принадлежностей, специальной одежды, проезд на соревнования и т.п. при дополнительном образовании.

Методика оценки

Оценка расходов населения на общее образование осуществлялась по следующей методике. Сначала — на основе результатов опроса — выполнялись расчёты отдельно по каждой статье затрат из тех, которые перечислены выше². На первом шаге рассчитывалась доля семей (K_I), которые расходовали деньги по определённой статье (например, взносы в фонд класса, школы), в общем количестве семей, имеющих детей-школьников. На втором шаге определялись средние расходы по данной статье за учебный год в расчёте на одного школьника среди семей, которые несли расходы по данной статье (E_I). На третьем шаге рассчитывались расходы по этой же статье на одного школьника в среднем по всем семьям, как платившим, так и не платившим по данной статье. Для этого доля семей, плативших по рассматриваемой статье, умножалась на величину средних затрат, которые были вычислены для группы семей, плативших по данной статье ($K_I \times E_I$).

Кроме того, принималось во внимание, что расходы москвичей по отдельным статьям в несколько раз превышают аналогичные затраты жителей других регионов. Поэтому для

более точной оценки расходы на одного ученика в среднем рассчитывались отдельно по московским семьям и по немосковским семьям (Россия, за исключением Москвы).

Совокупные расходы населения на образование детей-школьников рассчитывались по формуле:

$$\sum_{i=1}^n K_i E_i Q^M + \sum_{i=1}^n K_i^P E_i^P Q^P,$$

где I — порядковый номер статьи расходов ($I = 1, 2, \dots, n$);

n — количество статей расходов на данном уровне образования;

Q^M — численность учащихся негосударственных, государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в учебном году в городе Москве;

Q^P — численность учащихся негосударственных, государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в учебном году в Российской Федерации за вычетом числа учащихся московских школ.

Расходы домохозяйств на других уровнях образования рассчитывались аналогичным способом. Изменялась лишь структура затрат в зависимости от уровня образования и в точках фуркации (на стадии перехода из учебного заведения одного уровня образования в учебное заведение более высокого уровня образования). В расчётах использовались данные статистики о численности учащихся образовательных учреждений соответствующего уровня образования в Москве и в Российской Федерации, а также данные статистики о численности населения различных возрастных групп в Москве и в Российской Федерации.

Расходы населения

Исследование показало, что в изученном периоде (один учебный год) население

² Эти расчёты были выполнены Е.Б. Галицким.

России израсходовало на цели образования 321 млрд 610 млн рублей. Из них 37,7 млрд рублей (11,7%) было потрачено на дополнительное образование детей и взрослых и 283,91 млрд рублей (88,3%) — на основное образование детей и взрослых. В совокупных расходах на основное образование затраты родителей школьников составляют 78,74 млрд рублей, т.е. 27,8%. Ещё 3,81 млрд рублей семьи тратят при поступлении ребёнка в школу. Это 1,3% от всех расходов домохозяйств на основное образование. В совокупных расходах на дополнительное образование затраты родителей школьников составляют 15,52 млрд рублей (41,2%). Суммарные затраты семей на поступление ребёнка в школу, на обучение детей в школе и на дополнительное образование детей школьного возраста исчисляются величиной в 98,07 млрд рублей, что составляет 30,5% от всех расходов российских домохозяйств в сфере образования.

Совокупные затраты государственного сектора и сектора домохозяйств на основное образование в учебном году составили 1320,3 млрд руб. В этих затратах доля государства составляет 78,5%, а доля населения — 21,5%. При оценке совокупных расходов домохозяйств на цели образования в расходы не включались, согласно международным стандартам, коррупционные платежи (взятки и/или подарки за зачисление в образовательное учреждение, за повышение оценки в процессе обучения), а также плата другим людям за подготовку курсовых и дипломных работ. Однако не секрет, что в российской системе образования такого рода платежи — достаточно распространённая практика. Поэтому в рамках проекта «Мониторинг экономики образования» осуществлялась также и косвенная оценка «теневых» денежных потоков в сфере образования³.

Только в системе основного образования (без учёта дополнительного образования) коррупционные платежи, а также плата другим людям за подготовку курсовых и дипломных работ, за один учебный год составили 18,94 млрд рублей. Из этих денег 8,44 млрд руб. (44,5%) растворились в системе высшего профессионального образования; 4,28 млрд руб. (22,6%) —

в общеобразовательных школах, лицеях и гимназиях; 3,82 млрд руб. (20,2%) — в дошкольных образовательных учреждениях (детских садах). В целом «теневые расходы» составляют 8,25% в величине всех затрат домохозяйств на основное образование детей и взрослых, что является серьёзной проблемой образовательной системы в нашей стране.

* * *

Принято выделять две принципиально различные модели финансирования образования. Первая модель рассматривает образовательные услуги как блага, создающие значимый положительный внешний эффект, а учебные заведения как организации, обслуживающие государственные и общественные интересы. Вторая модель фокусирует внимание на образовательных услугах как частных благах, рассматривает учебные заведения как коммерческие организации, которые могут предоставлять свои услуги отдельным лицам (учащимся) за определённую плату. Соответственно, первая модель обуславливает преимущественно бюджетное финансирование образования, а вторая модель возлагает бремя поддержания финансового благополучия учебных заведений на учащихся и их семьи.

Наша страна отходит от модели государственного финансирования образования. Сегодня в структуре расходов на образование всех ступеней бюджетные ассигнования составляют 78,5%, а денежные средства населения — 21,5%. При этом доля государства остаётся весьма значительной в сфере дошкольного (84%) и общего (85%) образования, тогда как в сфере высшего профессионального образования расходы консолидированного бюджета (56%) лишь незначительно превышают затраты (44%) населения. **НО**

³ Оценка была выполнена Е.Б.Галицким и Е.В.Савицкой на основе данных опроса Фонда «Общественное мнение».