

Региональные диспропорции бюджетного финансирования высшего профессионального образования в РФ

В.А. Гуртов, С.В. Сигова

Петрозаводский государственный университет, Центр бюджетного мониторинга
vgurt@psu.karelia.ru, sigova@onego.ru

Система образования бывшего Советского Союза считалась одной из лучших в мире. Еще десять лет назад качественный уровень российской высшей школы был довольно высоким. В соответствии с рейтингом Американской ассоциации высших учебных заведений в числе лучших семидесяти четырех неамериканских университетов были названы тринадцать российских, причем Московский государственный университет назван вторым после Сорбонны, Санкт-Петербургский госуниверситет - шестым после Оксфордского, Кембриджского, Гейдельбергского и других университетов [1]. Однако уже сегодня некоторые страны постсоветского пространства (например, Чехия) отказываются признавать дипломы российских вузов [2].

К сожалению, за годы вхождения в рыночные отношения во многом позиции в сфере образования были утрачены, и основной причиной этого явилось резкое сокращение финансирования системы образования. В условиях кризиса российской экономики в 1990-ые годы и острой нехватки денежных средств для осуществления государственных функций сфера образования пострадала достаточно сильно. Масштабы ее недофинансирования все возрастали и приводили к негативным социальным и экономическим последствиям (рис. 1).

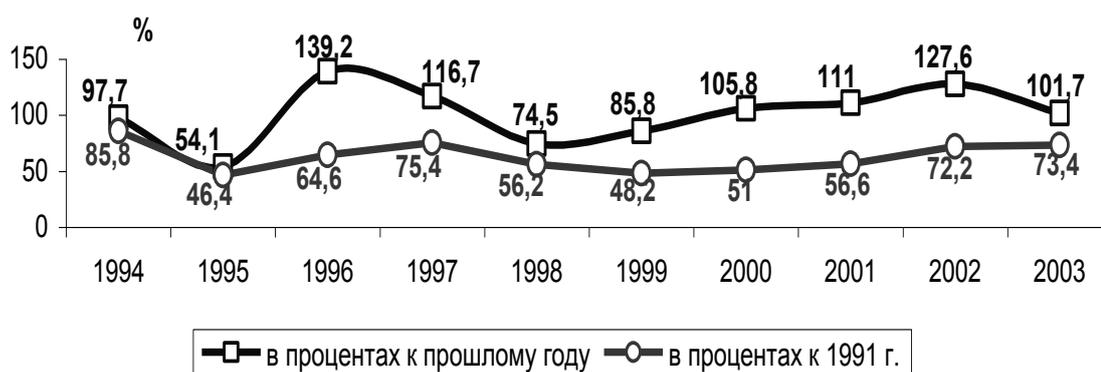


Рис. 1. Динамика расходов на образование из средств консолидированного бюджета (в постоянных ценах) [3]

На содержание системы образования затрачивается каждый восьмой рубль консолидированного бюджета Российской Федерации. Так, в 2004 году расходы консолидированного бюджета по статье «Образование» составили 553 млрд. рублей. Проблема рационального использования средств, выделяемых на систему образования, является достаточно актуальной для российского государства. Из этих расходов 138 млрд. руб. было затрачено на финансирование профессионального образования, в том числе: 74

млрд. руб. на высшее, 28 млрд.руб. на среднее и 36 млрд.руб. на начальное профессиональное образование [4].

Согласно Закону о федеральном бюджете на 2006 год сумма статьи 0700 «Образование» по новой бюджетной классификации составляет 201,6 млрд. руб. (4,72%) [5]. Из указанных средств федерального бюджета 155 млрд. предполагается направить в сферу высшего профессионального образования. Учитывая, что вклад других бюджетов в эти расходы составляет не более 5%, можно констатировать значительное увеличение финансирования ВПО (почти в 2 раза по сравнению с 2004 годом).

За пять лет (2000 – 2004 гг.) в структуре расходов консолидированного бюджета статья 1400 «Образование» достаточно стабильно имеет наибольший вес (исключение – 2000 год, когда «Образование» было третьей по величине статьей расходов и 2002 год – вторая по величине).

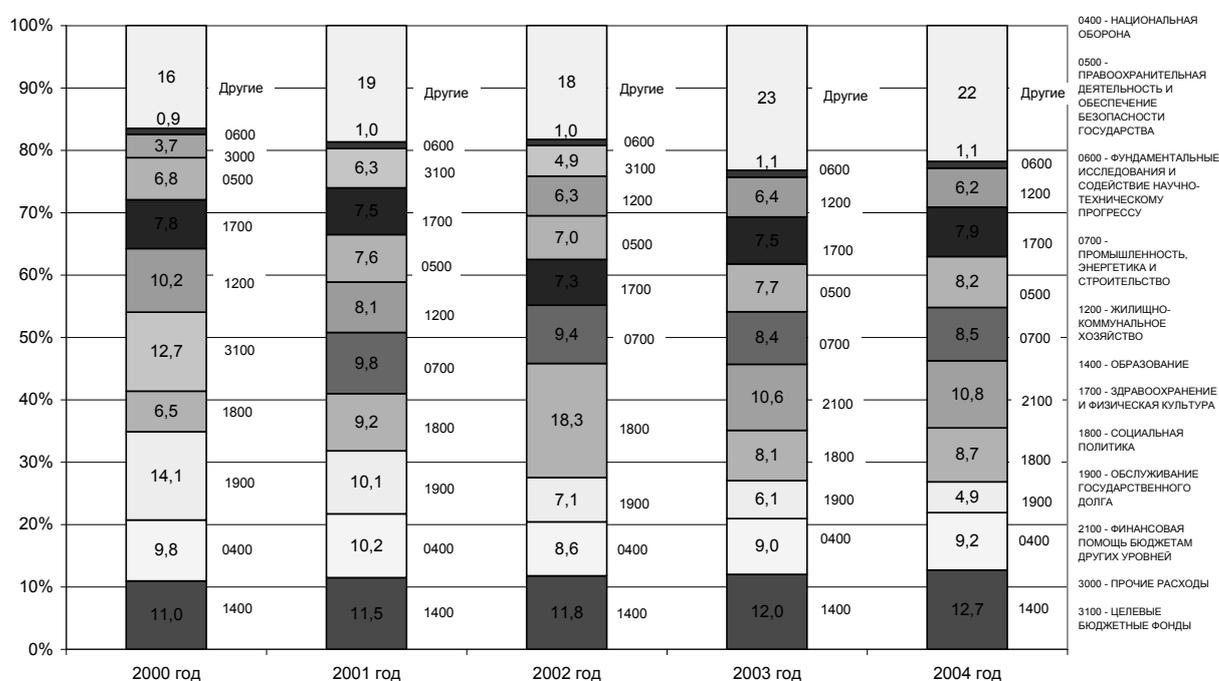


Рис. 2. Структура расходов консолидированного бюджета РФ по функциональной классификации расходов за 2000 – 2004 гг.

В 2000 году доля расходов на систему образования составила 11% и затем удельный вес расходов на образование в консолидированном бюджете ежегодно возрастает – пусть невысокими, но стабильными темпами. В 2004 году доля расходов по статье 1400 «Образование» составила 12,7%. Отчасти это можно рассматривать как выполнение государственных гарантий. Рост удельных расходов на образование произошел за счет существенного уменьшения долевого вклада статьи 1900 «Обслуживание государственного долга».

Со стороны законодательной власти сфере образования уделялось достаточно много внимания. Так, гарантии приоритетности образования были закреплены в

Федеральном законе «Об образовании» (ст. 40) [6]. В нем государство гарантировало ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10 процентов национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Размеры и нормативы финансирования образовательных учреждений ежеквартально должны были подлежать индексации в соответствии с темпами инфляции. Кроме того, доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не могла составлять менее трех процентов расходной части федерального бюджета.

Повышенный спрос со стороны населения на высшее образование привел к достаточно стабильному росту количества вузов и студентов в них. Происходит рост количества высших учебных заведений на фоне абсолютного и относительного снижения количества образовательных учреждений дошкольного, общего, начального профессионального и среднего профессионального образования. С 1996 года темпы прироста числа вузов имеют положительное значение.

Тенденцию роста желающих получить высшее образование можно оценить как положительную. Однако существенное расширение сети российских вузов и увеличение количества студентов в них за последние 10 лет повлекли за собой не только положительные, но и отрицательные последствия. Одним из них является снижение общего и профессионального уровня вузовской подготовки.

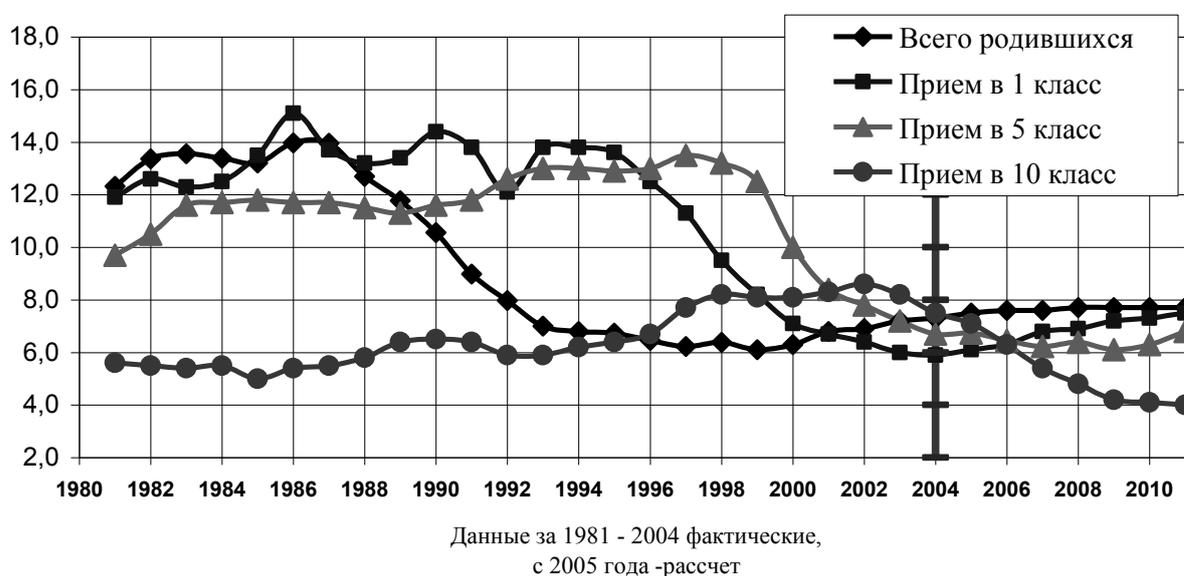


Рис. 3. Динамика изменений числа родившихся детей, приемы в 1-ые, 5-ые и 10-ые классы (в тыс. чел.) в Республике Карелия

На динамику контингента в системе ВПО в ближайшие годы основное влияние будет оказывать демографическая ситуация в России. В ближайшие 5 лет произойдет общее демографическое сжатие, в 2008 году число выпускников 11 классов школ

сократится в полтора раза. На рисунке 3 на примере Республики Карелия показана динамика изменений числа родившихся детей, приемы в 1-ые, 5-ые и 10-ые классы. С учетом того, что демографическая кривая Карелии с высокой точностью (95% совпадение удельных показателей рождаемости и смертности на горизонте 1960 – 2005 гг.) повторяет демографическую кривую России в целом, эти данные можно экстраполировать на общую ситуацию в стране.

Высшие учебные заведения и количество студентов распределены по территории страны неравномерно. Максимальная численность студентов наблюдается в г. Москве и составляет 14,3% от общего количества студентов в РФ (в том числе 15,1 % от общего количества бюджетных студентов), далее следует г. Санкт-Петербург – 6,3% всех студентов РФ (в том числе 7,2% всех бюджетных студентов). В остальных 87 субъектах Российской Федерации распределены оставшиеся 79,3% всех студентов (в том числе 77,7% бюджетных студентов). На рисунке 4 показано распределение числа студентов в государственных вузах в 2004 году.

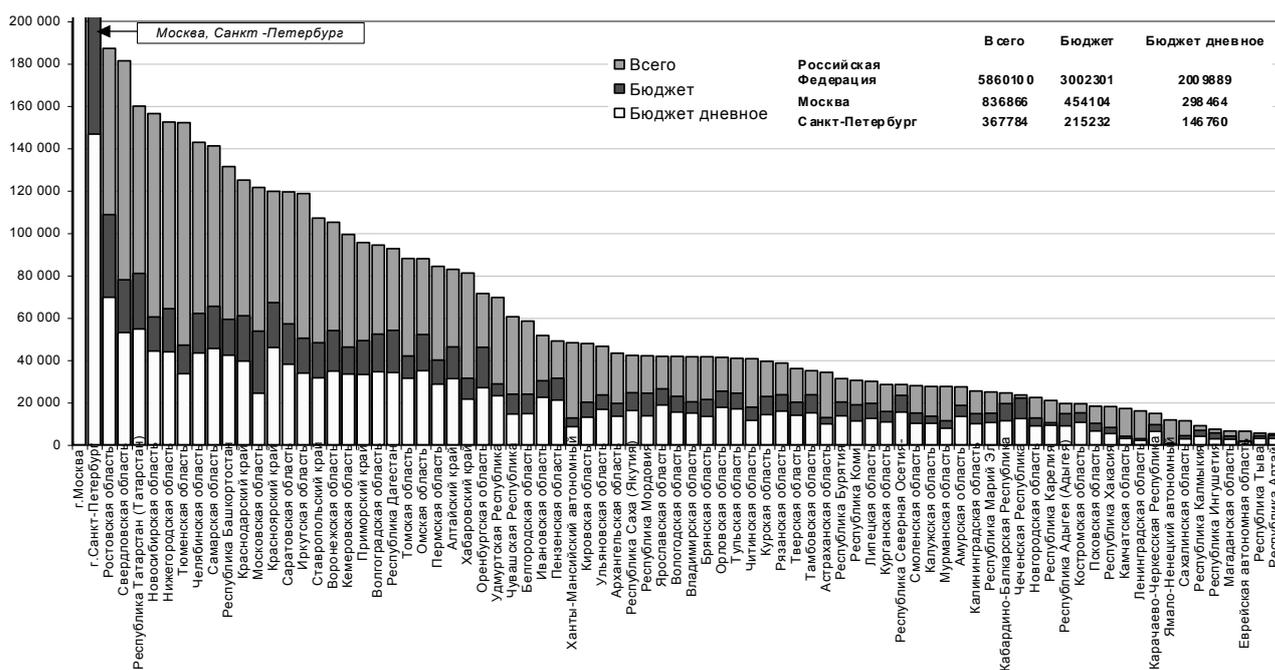


Рис. 4. Распределение контингента студентов в государственных вузах РФ по регионам в 2004 году.

Из анализа данных рисунка 4 следует, что в государственных вузах регионов сложились разные пропорции сочетания бюджетных и внебюджетных студентов. В частности, в среднем по РФ количество бюджетных студентов составляет 51% от общего числа; в г. Москве – 54%, в Санкт-Петербурге – 59%, в Республике Алтай – 86%, в Республиках Тыва и Ингушетия – по 76%. Обратная картина наблюдается в субъектах, где

незначительна общая численность студентов системы ВПО - в Магаданской области, Республике Тыва, Республике Алтай.

Необходимо отметить, что из данных всех последующих рисунков исключены субъекты Федерации: Агинский-Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий АО, Ненецкий АО и Эвенкийский АО. Указанные автономные округа имеют низкие фактические значения в связи с малочисленностью населения в них и неразвитостью по объективным причинам системы ВПО. Кроме того, из дальнейшего анализа исключены еще два субъекта Федерации: Московская и Ленинградская области. С точки зрения авторов, в подобного рода исследованиях целесообразно анализировать города, обладающие особым статусом – Москву и Санкт-Петербург, совместно с их областями – Московской и Ленинградской, поскольку в остальных субъектах Федерации анализ сети ВПО включает столицу субъекта и его территорию.

Тенденция увеличения количества учреждений ВПО, а также и общего числа студентов, не привела к повсеместному исполнению государственных гарантий, законодательно установленных для населения РФ. В Законе РФ «Об образовании» закреплена норма - 170 бюджетных студентов ВПО на 10 тыс. населения. На рисунке 5 приведено распределение удельного контингента студентов в расчете на 10 тыс. населения с дифференциацией по формам обучения и источникам финансирования образовательных услуг в государственных вузах РФ по регионам в 2004 году.

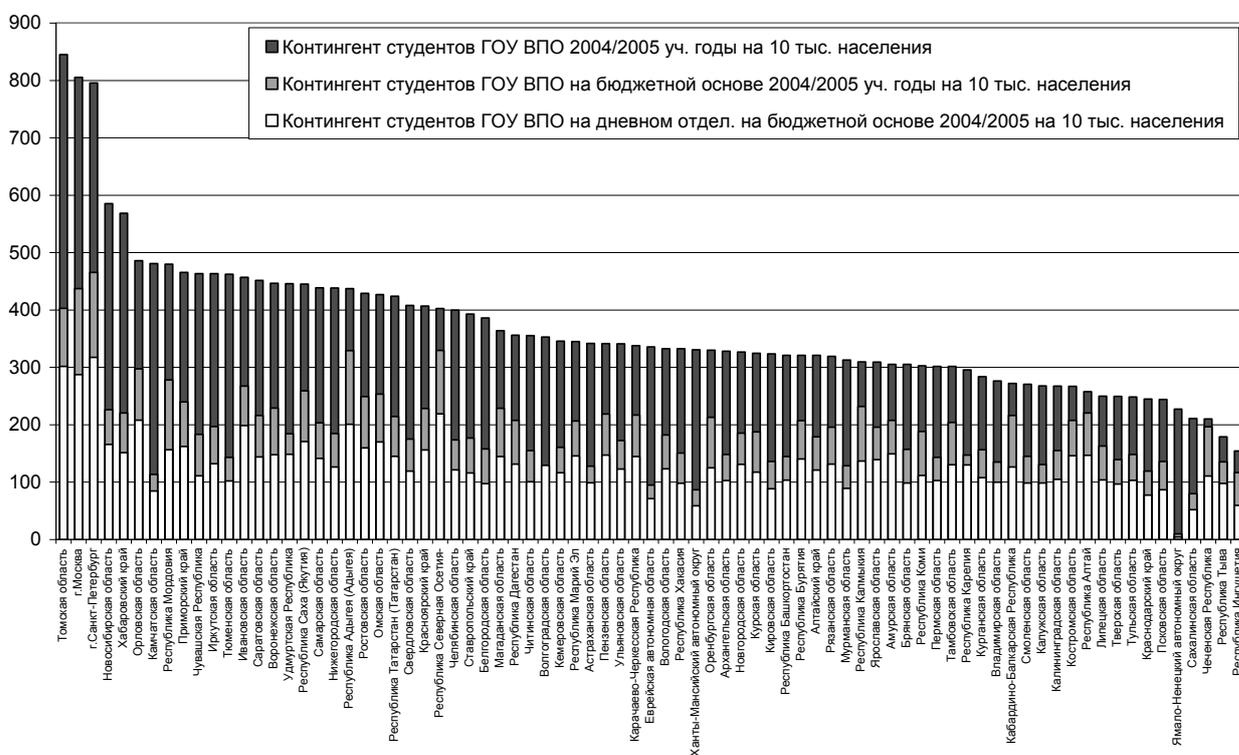


Рис. 5. Распределение удельного контингента студентов в расчете на 10 тыс. населения с дифференциацией по формам обучения и источникам финансирования образовательных услуг в государственных вузах РФ по регионам в 2004 году

Из представленных данных на рисунке 5 следует, что максимальный показатель составляет 800 – 850 студентов в государственных вузах на 10 тыс. населения в Томской области, Москве и Санкт-Петербурге. Значение показателя меньше 200 студентов – в Республиках Тыва и Ингушетия.

В период с 2002 по 2004 гг. произошло незначительное увеличение доли финансирования высшего образования в общих расходах консолидированного бюджета РФ на образование с 11,7 % до 13%.

Согласно Бюджетному кодексу финансирование сферы ВПО должно осуществляться за счет средств федерального бюджета. На рисунке 6 представлены среднедушевые расходы по статье "1406 - высшее профессиональное образование" раздела "Образование" из бюджетов различных уровней на территории субъекта федерации. В целом по РФ высшее образование финансируется за счет средств федерального бюджета на 93%, за счет средств субъекта – на 6% и за счет средств местных бюджетов – на 1% (данные 2004 года).

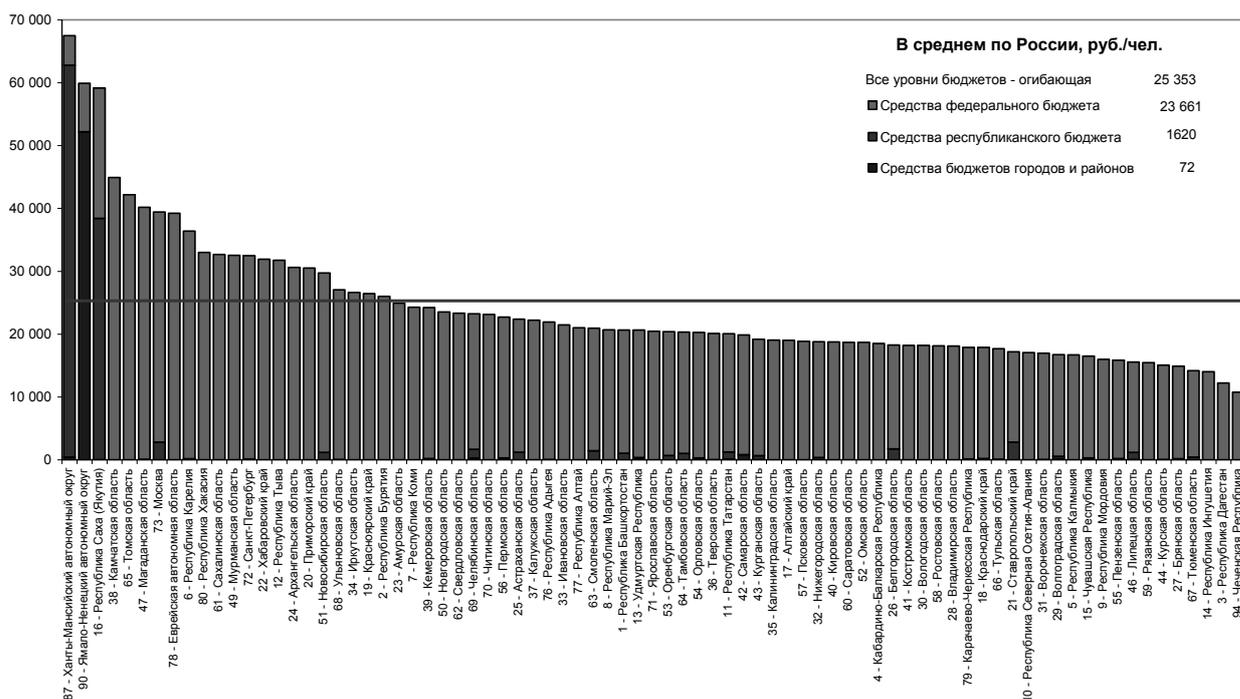


Рис. 6. Среднедушевые расходы по статье "1406 - высшее профессиональное образование" раздела "Образование" за счет бюджетов различных уровней на территории субъекта федерации в 2004 году

Из данных, приведенных на рисунке 6, следует, что дифференциация среднедушевых расходов на ВПО между субъектами достаточно велика (расчет осуществлялся на фактическое количество студентов). При среднем значении душевых расходов на ВПО по РФ - 25 350 руб., в Калининградской области они составляет 60 тыс.

руб., а в Брянской области – 15 тыс. руб. Отметим, что душевая обеспеченность большей части регионов находится на уровне «ниже среднего».

На рисунке 7 показаны среднедушевые расходы по статье 1406 «Высшее профессиональное образование» с учетом индекса прожиточного минимума.

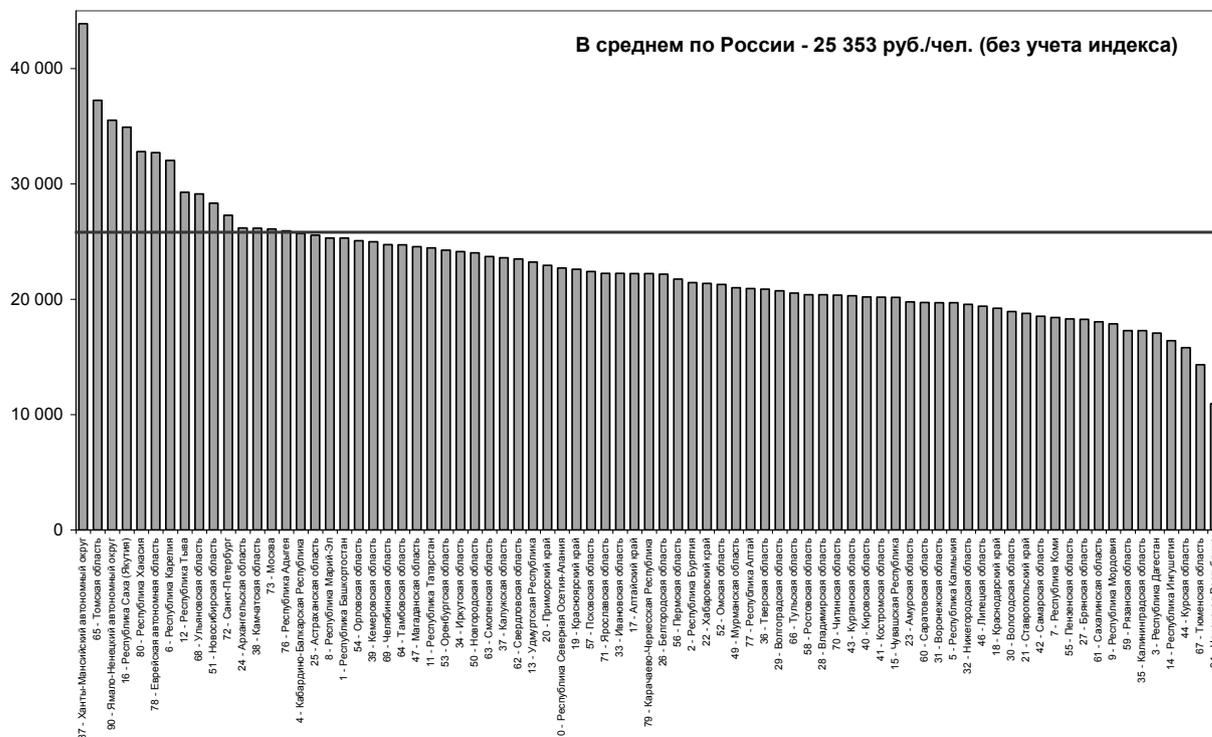


Рис. 7. Среднедушевые расходы по статье 1406 «Высшее профессиональное образование» с учетом индекса прожиточного минимума в расчете на одного студента в 2004 году

Применение индекса прожиточного минимума для корректировки душевых значений существенным образом картину не изменили, а привели к тому, что число субъектов РФ с показателями выше среднероссийского значения стало еще меньше.

Представляет интерес более подробное рассмотрение душевой бюджетной обеспеченности в системе образования отдельных субъектов Федерации по сравнению с общероссийской тенденцией.

Расположение диаграмм рисунка 8, с одной стороны, демонстрирует отсутствие абсолютно равного душевого финансирования всех уровней образования в среднем по стране. С другой стороны, наблюдаемый ежегодно максимальный разброс – между системой общего и высшего профессионального образования – составляет порядка 0,6 (отношение финансирования общего образования к ВПО). Между другими уровнями образования разница еще меньше. Кроме того, душевые бюджетные расходы на систему НПО на протяжении всего рассматриваемого периода стремятся сравняться с обеспеченностью ВПО, каждый год стабильно опережая систему среднего

профессионального образования. В 2002 году разница между НПО и ВПО составляла около 1 %, в 2004 году – достигла 10%.

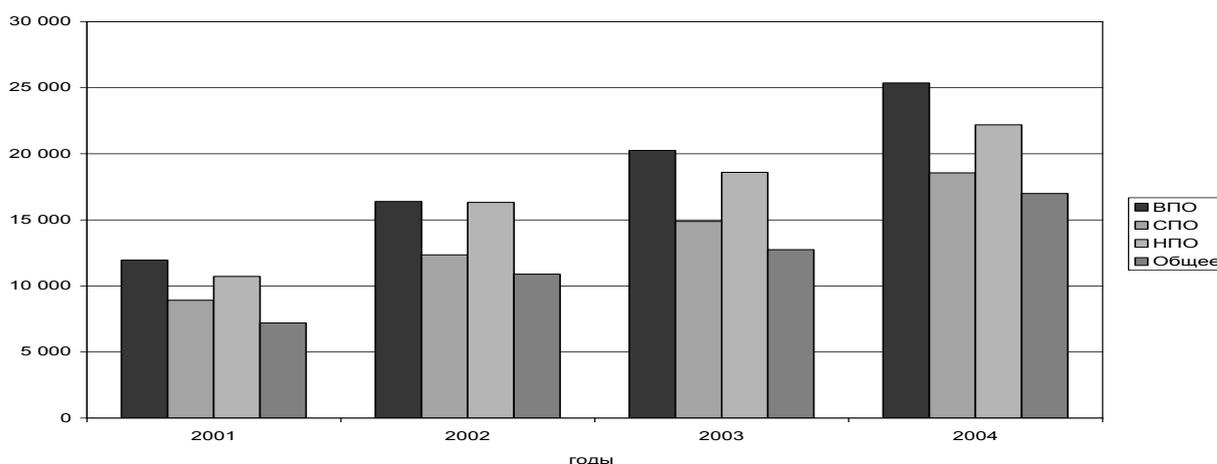


Рис. 8. Душевая бюджетная обеспеченность уровней образования из консолидированного бюджета РФ в среднем по стране за 2001 – 2004 гг.

Можно говорить о российской специфике, однако, практика финансирования образовательных уровней в развитых странах показывает совсем другие пропорции и приоритеты. В среднем по OECD [12] душевая обеспеченность студентов ВПО в 2 раза превышает обеспеченность учащегося НПО (в США – в 2,7 раза, в Финляндии и Швеции – в 2,4 раза, во Франции – в 1,8 раза). Таким образом, экономически развитые страны не предполагают равного финансирования сфер высшего и начального профессионального образования. В Швеции и США наблюдаются примерно одинаковые душевые расходы на учащихся начального и среднего профессионального образования, в то время как в Финляндии и Франции дифференциация по этим уровням составляет около 1,5 раза.

Общая тенденция, характерная для развитых зарубежных стран заключается в значительном увеличении подушевого финансирования с ростом образовательного уровня. В Российской Федерации, как уже указывалось, почти сопоставимы по расходам на одного учащегося системы общего и среднего профессионального образования, а также высшего и начального профессионального образования.

Бюджетные расходы в области образования в удельном плане в России являются достаточно высокими и составляют порядка 4,5 % от всех расходов федерального бюджета. Эта цифра близка к аналогичным расходам в странах ЕС. К сожалению, в абсолютном выражении расходы на образование высокими назвать нельзя. Если пересчитать расходы всех уровней бюджетов в России, то в 2004 году в области высшего профессионального образования ВПО эти расходы составляли 855 долларов/студента (74 млрд. рублей расходы бюджетов всех уровней и 3 002 301 бюджетных студентов). Этот же

показатель в Странх Северной Европы имеет следующие значения: Швеция – более 12 тыс. долларов, Дания и Норвегия – около 8 тыс. долларов [9].

В России валовой внутренний продукт в 2004 году составил 2 902 долларов США на душу населения [10] в пересчете по рыночному курсу. Расходы на образование составляют около 12,7% в консолидированном бюджете Российской Федерации и 3,5% от ВВП [4]. Поскольку ВВП, производимый на душу населения в России, в 15 раз ниже, чем в странах с развитой рыночной экономикой [11], то и средства, расходуемые на одного учащегося и/или студента, также в 15-20 раз ниже, чем в этих странах.

Интересна еще одна особенность финансирования образования, которая присутствует в экономически развитых странах и почти полностью отсутствует в России. Кроме четких различий в душевых расходах между уровнями образования, не меньшая дифференциация установлена в ассигнованиях в разрезе одного образовательного уровня в зависимости от специальности. Подготовка студентов технической направленности в странах OECD «в разы» превышает стоимость обучения гуманитариев [12].

Начиная с 2002 года, сферой образования с максимальной душевой обеспеченностью становится начальное профессиональное образование. Ежегодное опережение НПО по отношению к ВПО составляет порядка 15%. Для целей дальнейшего анализа было произведено группирование всей совокупности данных о душевой бюджетной обеспеченности высшего профессионального образования в расчете на одного студента за 2001-2004 гг. на территории всех 89 субъектов следующим образом. Были выделены регионы со средним уровнем бюджетной обеспеченности: 90 – 110%, ниже (выше) среднего уровня: 80-90% (110-150%), значительно ниже (выше): 70 – 80% (150 - 200%), существенно ниже (выше): 60-70% (более 200%) от среднего уровня. Результаты показали, что несмотря на абсолютные изменения сумм финансирования ВПО существует относительная стабильность распределения между условно выделенными группами во временном интервале 2001 – 2004 гг.

Более обеспеченные, но гораздо менее многочисленные регионы оказались распределены по следующим группам.

Значения среднедушевого уровня «выше среднего: 110-150%» имели от 8 (в 2002 году) до 11(в 2001, 2003 и 2004 гг.) регионов. Стабильно в этой группе представлены: Приморский край, Архангельская область, Республика Тыва, Хабаровский край, г. Санкт-Петербург, Мурманская область.

Значительно выше среднего уровня (150 - 200%) имеют обеспеченность от 3 (Томская, Магаданская, Камчатская области в 2001 году) до 4 субъектов в 2004 году (появился г. Москва).

В группе «существенно выше среднего» (среднедушевая обеспеченность составляет более 200% от российского уровня) на протяжении всего периода времени находится Республика Саха (Якутия).

Как показало проведенное распределение, диспропорции финансирования очень велики. В то время как присутствуют субъекты с финансированием выше среднего уровня в 2 раза, есть и такие (и их каждый год не так уж и мало), где финансирование меньше среднего в 1,8 раза. Необходимо отметить, что ежегодное количество хорошо обеспеченных (то есть превышающих средний уровень) субъектов РФ значительно меньше, чем тех регионов, которые получают финансирование ниже среднего.

Таким образом, диспропорции финансирования высшего профессионального образования на территории нашей страны велики. Положения Конституции о предоставлении равных возможностей, нормы Бюджетного кодекса о единстве бюджетной системы и других основополагающих документов в области образования не находят своего отражения в действительности [1, 4, 5, 6].

Сфера образования является «трудоемким производством», как большинство отраслей, производящих услуги. Главная составляющая образовательного процесса – труд педагогов. Именно поэтому в структуре затрат в разрезе предметных статей расходов наблюдается преобладание доли заработной платы с начислениями (предметные статьи 110100 и 110200). В системе ВПО эта цифра составляет порядка 56 % (в общем образовании – более 70%). В динамике для высшего образования эта цифра значительно снизилась: в 2000 году доля заработной платы и начислений составляла 64 %.

Другие виды расходов распределились следующим образом: около 7 % составляет оплата коммунальных услуг (предметная статья 110700), 27% - субсидии, субвенции и текущие трансферты (130300), из них 90% - это стипендии; капитальные расходы (240300) – 4%. Необходимо отметить, что по сравнению с 2000 годом доля всех указанных расходов снизилась на 2-4%. Вместе с тем в 2004 году стали финансироваться те предметные статьи, которых не было в 2000 году. В частности, речь идет о статье 110330 «Продукты питания», 110350 «Прочие расходные материалы и предметы снабжения», 240310 «Капитальный ремонт жилого фонда».

Таким образом, денежные средства в соответствии с бюджетной классификацией расходов выделяются, в первую очередь, на такие статьи, как заработная плата, стипендии (пособия) учащимся. Статьи расходов, связанные с обеспечением учебного процесса, материально-техническим снабжением, остаются, как правило, недофинансированными. То есть на сегодняшний день из государственного бюджета поддерживается работа персонала, но состояние учебной базы постепенно приходит в упадок, что, несомненно,

отражается на качестве образования. В связи с этим необходимо констатировать недостаточность выделяемых средств на общее финансирование рассматриваемых социально значимых и гарантированных государством услуг, а также значительную узость финансируемых видов расходов. Полноценный учебный процесс предполагает расходы по всем направлениям своей деятельности.

В представленном материале предпринята попытка рассмотреть финансирование высшего профессионального образования из всех уровней бюджетов с точки зрения количественной обеспеченности студентов в разрезе 89 субъектов РФ. Как показал проведенный анализ, неравномерность распределения денежных средств федерального бюджета по территории страны велика и в части душевой дифференциации входит в противоречие с действующим законодательством. В связи с этим необходимо приводить в соответствие существующий механизм финансирования образования и установленные нормы федеральных законов.

Государство уже заявило о том, что в ходе проводимой модернизации образования, рассматриваемого как приоритетная отрасль национальной экономики, будет последовательно наращиваться его финансовая поддержка до необходимой потребности [13, 14]. В противном случае недостатки современного механизма бюджетного финансирования, включая его организацию и институциональное оформление, не позволят системе образования подняться на новый качественный уровень для обеспечения потребностей экономики.

Литература:

1. Калугина Т.А. Новые информационные технологии в сфере образования: методологические проблемы разработки и внедрения / Под редакцией Г.В. Дыльнова. Саратов, 2000. - 243 с.
2. Чекмарев В. Образование должно быть в ведении единого министерства. 2005 г. // <http://www.opec.ru>
3. Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации. Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. (протокол № 47, раздел I) // <http://www.mon.gov.ru/edu-politic/priority>.
4. Финансы России. 2004: Стат.сб./Росстат – М., 2004. – 332 с.
5. Федеральный закон от 26.12.2005 N 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» // <http://www.budgetrf.ru>.
6. Федеральный закон от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» с изменениями на 22 августа 2004 года) / Образование в документах. Межведомственный информационный бюллетень. – 2005. - № 1. – С. 32-92.
7. Высшее образование в России. Аналитический доклад. Москва – 2004. <http://www.glazychev.ru/default.htm>
8. Конституция Российской Федерации 1993 г. // <http://www.portalus.info/russianlaw>.

9. Гуртов В.А. Финансирование системы образования / Рынок труда и рынок образовательных услуг в Республике Карелия: Сб. научных статей / Изд.: ПетрГУ – Петрозаводск, 2003. – С. 18-23.
10. Национальные счета России в 1997 – 2004 годах: Стат. сб. / Росстат. – М., 2005. – 211 с.
11. Международные сопоставления валового внутреннего продукта за 1999 – 2000 и 2002 годы: Стат. сб. / Росстат. – М., 2005. – 153 с.
12. Education at a Glance. OECD Indicators 2006 / OECD, 2006, 320p.
13. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2001 г. № 1756-р - <http://courier.com.ru/top/cras.htm>.
14. Национальная доктрина образования в Российской Федерации. Постановление. Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 - <http://www.budgetrf.ru/dbfree>.