

С.В. Сигова, В.А. Гуртов

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПОТРЕБНОСТИ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РАМКАХ ТРЕХЛЕТНЕГО БЮДЖЕТА НА 2008-2010 гг.¹

В статье изложена разработанная авторами методика, позволяющая определить необходимый объем финансирования сферы образования из всех уровней бюджетной системы на 2008–2010 гг., основываясь на среднероссийском значении объема финансирования с учетом индекса бюджетных расходов для двух вариантов студенческого контингента: фактической численности бюджетных студентов и контингента студентов, обеспечивающего потребности экономики в квалифицированных кадрах.

Разработка методики и выполнение расчетов проведены на основе документов долгосрочного прогнозирования РФ, трехлетнего федерального бюджета РФ на 2008-2010 гг.

О переходе на нормативное финансирование сферы образования². Повышение качества образования – актуальная задача современного этапа социально-экономического развития России. Одним из ключевых вопросов ее решения остается уровень финансирования всех ступеней образования [14].

Образование – одна из важнейших социальных сфер, на которую расходуются значительные государственные средства. Каждый восьмой рубль расходов консолидированного бюджета РФ приходится на статью «Образование». Однако вопрос о научно обоснованных потребностях сферы образования в финансировании остается открытым, хотя в этой сфере реализуется один из четырех приоритетных национальных проектов. В настоящее время действуют следующие ограничения в финансировании сферы образования:

- не определена модель финансирования для каждого уровня образования;
- не разработан механизм согласования затрачиваемых средств и получаемых результатов;
- не достигнута прозрачность в межбюджетных отношениях при финансировании образования;
- не выполняются конституционные гарантии равной обеспеченности бюджетными услугами всех граждан России независимо от места проживания.

В последнее время усиливается внимание государственной власти к сфере образования: ежегодно увеличиваются бюджетные средства, выделяемые на указанные цели. Суммарно возрастающие расходы на образование в определенных пропорциях распределяются и по уровням образования, и по субъектам РФ. Согласно Конституции РФ граждане России должны иметь равный доступ к бюджетным услугам

¹ Авторы выражают благодарность сотрудникам Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета – Ю.Н. Бережной, за помощь в программной реализации алгоритма и расчетов и Л.М. Серовой за помощь в расчете прогнозной численности контингента студентов.

² Концептуальные положения в области модернизации образования разработаны в [1-3]. Вопросы реализации этих концептуальных положений – нормативного финансирования системы образования, повышения эффективности ее функционирования и др. – изложены в работах [4-10]. Прогнозирование вектора развития системы образования необходимо осуществлять с учетом динамики рынка труда и его потребностей. Анализ этих проблем выполнен в работах [11, 12]. Разработка концепции средне- и долгосрочного прогнозирования параметров бюджетной системы на уровне государства и ее реализация содержится в работе [13].

независимо от места проживания. Однако последнее условие применительно к образованию не выполняется на протяжении многих лет.

Способствовать решению сложившихся проблем может переход на нормативное финансирование образовательных учреждений. Кардинальное изменение системы финансирования сферы образования признано основополагающим принципом реформирования организационно-экономического механизма этой сферы.

В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. предусмотрено, что важными элементами формирования новых экономически эффективных механизмов развития сферы образования и системы финансирования отрасли должны стать:

- введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса;

- разработка дифференцированных нормативов бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и (в перспективе) среднего профессионального образования, отражающих характер реализуемых образовательных программ.

Переход к нормативному финансированию образования предусмотрен и в других документах, касающихся модернизации и реформирования указанной сферы: в плане действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2010 гг.; Федеральной целевой программе развития образования на 2006-2010 гг.; в материалах Государственного совета (24 марта 2006 г.) по проблемам образования и т. д.

Таким образом, в настоящее время нормативное подушевое финансирование признано одним из основных инструментов нового финансово-экономического механизма в сфере образования. Его главное преимущество заключается не в финансировании образовательного учреждения как объекта, а в предоставлении образовательной услуги. Финансовым органам, органам управления нормативы необходимы для объективного планирования и «прозрачного» распределения финансовых ресурсов в сфере образования, нормативы учреждению – для самостоятельного планирования своего бюджета, эффективного использования выделенных средств, стимулирующих повышение качества предоставляемых образовательных услуг.

Существуют различные способы разработки финансовых нормативов для каждого образовательного уровня [10, 15, 16]. Некоторые из методик уже применяются отдельными субъектами Федерации, например для финансирования общего и начального профессионального образования. Базовый норматив финансирования высшего профессионального образования должен быть введен в 2009 г. В целом во всех методиках используется традиционный для расчетов себестоимости подход: все издержки делятся на постоянные (условно-постоянные) и переменные (условно-переменные), или прямые и косвенные. Это облегчает управление затратами, обеспечивая прозрачность процесса формирования стоимости.

Нормативный подход к финансированию образования получил признание и в большей части законодательное оформление. Однако использование нормативов для всех регионов и для каждого уровня образования пока не повсеместно. Последнее затрудняет планирование структуры расходов консолидированного бюджета РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ на образование.

Разработанный авторами вариант прогностической оценки потребностей сферы образования в бюджетных ресурсах базируется на положении о том, что система образования, финансируемая за счет бюджетных средств, должна обеспечивать потребность экономики России в кадрах соответствующей квалификации, а также предоставлять гражданам равный доступ к получению бюджетных услуг.

Методика расчета потребностей сферы образования в бюджетных ресурсах. В предлагаемой методике содержится общий для всех субъектов РФ подход к финансированию каждого уровня образования и обеспечивается прозрачность в межбюджетных отношениях при финансировании образования.

Указанные концептуальные положения реализуются путем использования для прогнозных оценок в качестве единого норматива среднего значения объема финансирования по уровням образования с учетом индекса бюджетных расходов (ИБР) и численности студентов, необходимой для обеспечения потребности экономики в выпускниках различных уровней профессионального образования. Среднее значение позволяет в сложившихся условиях (конституционные гарантии равных прав, утвержденные параметры федерального бюджета до 2010 г., отсутствие законодательно закрепленных социальных стандартов и финансовых нормативов) оценить объем финансирования бюджетной системы, необходимый для обеспечения экономики профессиональными кадрами.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ [17, 18], а также ретроспективный анализ тенденций бюджетного финансирования образования [19] позволяют рассчитать необходимые объемы государственных финансовых средств для любого образовательного уровня.

На рис. 1 приведен алгоритм расчета потребностей системы образования в бюджетных средствах, отражающий основные этапы предлагаемой методики.

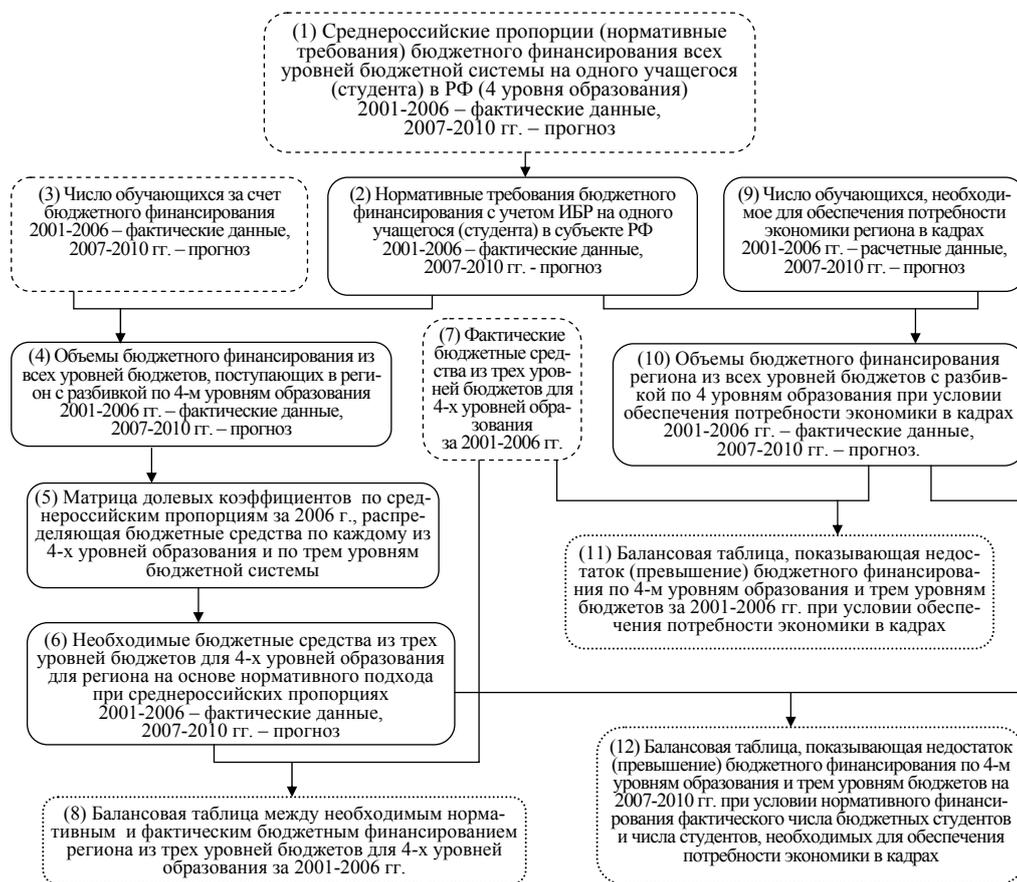


Рис. 1. Блок-схема алгоритма расчета потребностей системы образования РФ в финансовых ресурсах

Краткое описание алгоритма.

(1) Определяются нормативные требования бюджетного финансирования из всех уровней бюджетной системы в расчете на одного учащегося (студента) в РФ (4 уровня образования). В качестве исходных приняты за 2001-2006 гг. среднероссийские показатели по фактическим данным, за 2007-2010 гг. – прогнозные показатели на основе трехлетнего бюджета.

Еще раз отметим, что определение норматива путем прямого счета по элементам затрат является отдельной сложной задачей. В дальнейшем, при законодательном утверждении разработанных нормативов для каждого уровня образования предлагаемая методика позволяет заменить среднее значение среднедушевого финансирования на установленный норматив.

(2) Формируются нормативные требования бюджетного финансирования по регионам в расчете на одного учащегося (студента) для 4-х уровней образования. Для этого нормативные требования бюджетного финансирования по РФ умножаются на ИБР.

(3) Формируется число обучающихся за счет бюджетного финансирования с использованием показателя приведенного контингента учащихся (студентов).

(4) Рассчитываются необходимые объемы бюджетного финансирования региона как произведение позиций (2) × (3) по 4-м уровням образования: общее, начальное, профессиональное образование – (НПО), среднее – (СПО), высшее (ВПО).

(5) Формируется матрица долевых коэффициентов по среднероссийским пропорциям за 2006 г., распределяющая бюджетные средства по каждому из 4-х уровней образования и по трем уровням бюджетной системы (федеральный, региональный, муниципальный).

(6) Формируется объем необходимых бюджетных средств для каждого из 4-х уровней образования по трем уровням бюджетной системы в разрезе субъектов Федерации умножением значений, полученных на этапе (4), на параметры матрицы (5).

(7) На основе базы данных формируется фактическое распределение бюджетных средств для каждого уровня образования по трем уровням бюджетной системы за 2001–2006 гг. в разрезе субъектов Федерации.

(8) Строится баланс между необходимым нормативным финансированием для существующего контингента учащихся (студентов) (6) и фактическим бюджетным финансированием за 2001-2006 гг. (7). В результате формируется балансовая таблица, показывающая недостаток (превышение) средств бюджетного финансирования для региональной системы образования по 4-м уровням образования и трем уровням бюджетов в ретроспективном периоде.

(9) Рассчитывается число студентов (учащихся), необходимое для обеспечения потребности экономики региона в квалифицированных кадрах на 2001-2010 гг.

(10) Формируются необходимые для региона объемы бюджетного финансирования системы образования из всех уровней бюджетов при условии обеспечения потребности экономики в кадрах с разбивкой по 4-м уровням образования за 2001-2006 гг. перемножением значений, полученных на этапах (2) и (9).

(11) Строится баланс между объемами расчетного нормативного финансирования для контингента студентов (учащихся), необходимыми для обеспечения потребностей экономики в кадрах (10) и фактического финансирования за 2001-2006 гг. (7). В результате формируется балансовая таблица, показывающая недостаток (превышение) средств бюджетного финансирования для системы образования по уровням образования и уровням бюджетов за предыдущие годы при условии обеспечения потребности экономики в кадрах.

(12) Строится балансовая таблица между значениями позиций (10) и (8) на прогнозный период 2007-2010 гг., показывающая разность финансовых средств, которые получил бы регион при условии нормативного финансирования фактического числа бюджетных студентов и числа студентов, необходимого для обеспечения потребности экономики в специалистах.

В отсутствие социальных стандартов и финансовых нормативов для системы образования разработанные алгоритм и методика позволяют на его основе реализовать нормы федерального и регионального законодательства, предполагающие переход общего и профессионального образования на схему бюджетного подушевого финансирования в соответствии с принципом: «бюджетные деньги следуют за учеником (студентом)». При финансировании из бюджета учащегося деньги идут на удовлетворение образовательных потребностей, между тем как финансирование образовательного учреждения усиливает мотивации к увеличению его затрат. По сути, при нормативном финансировании ученик (студент) становится заказчиком образовательных услуг, а образовательное учреждение вынуждено повышать

свою конкурентоспособность, так как уход из него даже одного учащегося обязательно отразится на его бюджете.

Обоснование использования в основе алгоритма значения среднедушевого финансирования по РФ. Важным параметром при реализации методики расчета является среднедушевое, т. е. среднее по РФ, бюджетное финансирование в расчете на одного учащегося (студента) по уровням образования (табл. 1) [20, 21].

Таблица 1

Среднедушевое бюджетное финансирование
по уровням образования в РФ, тыс. руб.

Уровень образования	2000 г.	2001 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Общее	5,40	7,40	13,70	18,50	23,60	33,20	41,60	40,90	42,80	46,90
Профессиональное начальное	8,00	10,70	18,40	22,20	30,80	37,00	46,50	48,30	50,40	52,90
среднее	6,40	8,90	14,90	18,80	27,10	35,10	42,30	44,40	46,80	50,40
высшее	8,70	12,00	20,60	25,60	41,90	58,30	78,50	85,40	102,20	116,10

Воспользоваться средними значениями финансирования по уровням образования в РФ и на их основе выполнить расчеты для субъектов Федерации позволяет исследование сложившихся тенденций в сфере образования. Для этого были использованы расчеты душевого финансирования по всем уровням образования (общее, НПО, СПО, ВПО) за период 2001-2006 гг. в разрезе всех субъектов РФ и соответственно выявлены отклонения расчетных значений от среднероссийских. Далее, субъекты РФ были сгруппированы по значениям отклонений сложившегося финансирования от среднероссийского по каждому уровню образования. На основе полученных данных был сформирован итоговый перечень субъектов Федерации, которые в период 2001-2006 гг. ежегодно находились в одном и том же диапазоне значений уровня финансирования (табл. 2).

Таблица 2

Постоянное количество субъектов Федерации в группах
по уровню финансирования за 2001 – 2006 гг.

Диапазон отклонения расчетных значений от среднероссийского уровня	Субъекты РФ								Итого
	Общее образование		НПО		СПО		ВПО		
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Недостаток в размере более 50%	1	1,00	2	0,67	3	0,69	0	0,00	6
Недостаток в размере 11–50%	33	0,86	21	0,83	11	0,61	13	0,68	78
Отклонение фактического душевого финансирования от среднероссийского ($\pm 10\%$)	25	0,83	23	0,72	11	0,46	20	0,74	79
Превышение над среднероссийским значением на 11–50%	6	0,59	10	0,57	24	0,88	18	0,75	58
Превышение более 50%	3	0,90	2	0,55	4	0,67	5	0,63	14
Итого, ед.	69	-	58	-	53	-	56	-	-
%	0,79	-	0,67	-	0,62	-	0,65	-	-

Примечание: В графах 2, 4, 6, 8 процент означает долю от среднего количества в группе; в строке «итого» – от общего количества субъектов РФ.

Все дальнейшие расчеты, представленные на графиках, произведены авторами на основе официальных данных Федерального казначейства.

Интегральные данные табл. 2 показывают, что в целом для системы образования РФ в ретроспективном периоде характерно стабильное распределение финансовых государственных ресурсов между регионами. Так, от 53-х субъектов Федерации (62% общего числа) в системе СПО до 69-ми (79% всех регионов) в системе общего образования стабильно занимают определенную группу бюджетной обеспеченности. Об устойчивости выделенных групп свидетельствует также доля постоянных регионов в каждом диапазоне, составляющая более половины (от 0,55 до 0,90) их общего количества.

Таким образом, анализ бюджетной обеспеченности в ретроспективном периоде показывает, что субъекты Федерации принадлежат к неким стабильным группам, распределяющимся относительно среднего по России уровня финансирования образования. При этом если с течением времени происходило улучшение финансирования образования в абсолютных цифрах, то относительно среднего уровня распределения финансовых ресурсов ситуация не изменяется. Регионы, финансировавшиеся значительно ниже указанного параметра, продолжают получать недостаточное количество государственных средств. То же касается и хорошо обеспеченных регионов: их положение с течением времени не меняется, т.е. финансирование остается стабильно высоким.

На основе полученных данных можно утверждать, что политика выравнивания бюджетной обеспеченности населения в области образования, проводимая в РФ, не выполняет своей функции и не способствует снижению имеющихся диспропорций [22]. В связи с положительной динамикой государственных расходов на образование существенных сдвигов в распределении регионов по уровню финансирования не произошло: и хорошо, и слабо обеспеченные финансовыми ресурсами регионы остались на своих позициях. Кроме того, на сегодняшний день процесс распределения полномочий в сфере образования закончен, и в ближайшие годы не предполагается кардинальных изменений.

Изложенное позволяет утверждать, что ситуация с финансированием образования не претерпит существенных изменений до 2010 г., что позволило авторам использовать в основе алгоритма средние по РФ значения душевых расходов.

Прогнозные объемы финансирования образования для существующего контингента учащихся (студентов). В концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ (февраль 2008 г.) приведены основные параметры развития российской экономики по инновационному пути. Выбранный вариант развития предъявляет «высокие требования к качеству профессиональных кадров и к системе образования, в том числе к уровню подготовки квалифицированных рабочих, на фоне увеличивающегося спроса на эту категорию работников, к квалификации выпускников системы среднего и высшего профессионального образования, к способности и готовности к обучению на протяжении всей жизни и обеспечению такой возможности в рамках национальной образовательной системы» [17].

В связи с предъявляемыми высокими требованиями к сфере образования в нее необходимо увеличивать государственные инвестиции, что возможно при реализации инновационного варианта развития российской экономики. Согласно Концепции долгосрочного развития РФ общие расходы на образование возрастут с 4,6% ВВП (2006–2007 гг.) до 5,5% ВВП в 2020 г. (и 6% ВВП в 2030 г.), в том числе расходы бюджетной системы – с 3,9 до 4,5% ВВП; темп роста государственных инвестиций в период 2008–2010 гг. составит 12–16%, и не менее 10% до 2020 г. Для сопоставления, по данным Росстата, государственные расходы на образование составляют в настоящее время в Германии – 4,8% ВВП,

Великобритании – 5,3, Франции – 5,6, США – 5,6, а в среднем по странам G8 (без учета РФ) – 5,0% ВВП.

Зная душевые расходы на одного учащегося (студента) до 2010 г., а также, что государственный заказ на подготовку обучающихся останется в среднесрочном периоде на том же уровне (колебания могут составить $\pm 5\%$), можно рассчитать необходимый объем нормативного финансирования образования, формируемый из всех уровней бюджетной системы, на 2007-2010 гг. В соответствии с принятым нами нормативным подходом к финансированию образования денежные средства между ступенями образования и уровнями бюджетной системы распределяются следующим образом (табл. 3).

Таблица 3

Финансирование системы образования из всех уровней бюджетной системы РФ до 2010 г.

Уровень обследования (год)	Средства федерального бюджета	Консолидированный бюджет РФ			Все уровни бюджетов
		средства бюджетов субъекта Федерации	средства бюджетов городов и районов	всего	
<i>Общее</i>					
2007	5862,5	123113,1	457277,1	580390,1	586252,7
2008	5770,3	121175,2	450079,5	571254,7	577024,9
2009	6024,6	126516,4	469917,9	596434,2	602458,8
2010	6581,9	138220,7	513391,2	651612,0	658193,9
<i>НПО</i>					
2007	9190,1	50239,0	1838,0	52077,0	61267,0
2008	9541,5	52160,2	1908,3	54068,5	63610,0
2009	9926,8	54266,7	1985,4	56252,1	66178,9
2010	10404,9	56880,3	2081,0	58961,3	69366,2
<i>СПО</i>					
2007	22605,0	48035,7	1130,3	33907,6	56512,6
2008	23731,8	50430,1	1186,6	35597,7	59329,6
2009	25038,5	53206,9	1251,9	37557,8	62596,4
2010	26940,5	57248,5	1347,0	40410,7	67351,2
<i>ВПО</i>					
2007	169426,0	8917,2	0	8917,2	178343,1
2008	184667,4	9719,3	0	9719,3	194386,8
2009	221749,1	11671,0	0	11671,0	233420,1
2010	251843,0	13254,9	0	13254,9	265097,9

Таким образом, объемы финансирования образования увеличиваются, причем каждый уровень образования будет финансироваться преимущественно из одного уровня бюджетной системы.

Для каждого субъекта Федерации объемы расходов также увеличатся. Отмеченный рост будет происходить в разных пропорциях, однако он обеспечит равное финансирование бюджетных услуг в области образования с учетом стоимости их оказания в каждом регионе. Как отмечено выше, последнее стало возможным в результате использования ИБР. Например, как распределится финансирование в системе ВПО в 2007-2010 гг. между субъектами РФ показано на рис. 2. Отметим, что студенческий контингент по регионам РФ распределяется крайне неравномерно, детальное распределение его приведено в работе [12].

В предстоящем периоде наибольшее финансирование системы ВПО придется на такие субъекты РФ, как г. Москва, г. С.-Петербург, Республика Саха (Якутия), Красноярский край и Ростовская область, а наименьшее – как Ленинградская область и все автономные округа (табл. 4).

Таблица 4

Региональное распределение прогнозного финансирования системы ВПО с 2007 по 2010 г. на основе нормативного расчета, млн. руб.

Субъект РФ	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Всего
А	1	2	3	4	5
Москва	26122,7	29038,0	34787,4	39476,7	129424,7
С.-Петербург	10903,0	12069,2	14443,5	16407,9	53823,6
Республика Саха (Якутия)	6356,0	6991,3	8377,9	9517,4	31242,6
Красноярский край	5389,4	5750,6	7389,4	8388,5	26918,0
Ростовская обл.	5316,3	5811,4	6954,6	7900,5	25982,7
Республика Татарстан	4139,4	4580,6	5488,3	6227,2	20435,5
Свердловская обл.	4106,1	4456,7	5333,4	6058,8	19955,0
Иркутская обл.	3781,7	4040,8	4839,7	5552,3	18214,5
Приморский край	3734,8	4066,5	4870,4	5532,9	18204,6
Томская обл.	3790,0	4029,5	4825,7	5482,1	18127,3
Республика Башкортостан	3562,1	3900,6	4667,9	5302,8	17433,4
Нижегородская обл.	3551,8	3855,2	4618,9	5247,1	17273,0
Новосибирская обл.	3455,0	3873,2	4640,0	5265,5	17233,8
Самарская обл.	3480,0	3817,3	4568,3	5189,6	17055,1
Тюменская обл.	3348,7	3610,7	4323,8	4911,9	16195,0
Хабаровский край	3111,6	3295,1	3948,2	4485,2	14840,1
Челябинская обл.	3004,7	3287,6	3938,9	4474,6	14705,9
Краснодарский край	3046,1	3200,9	3830,6	4351,6	14429,3
Омская обл.	2811,0	3099,9	3713,9	4219,0	13843,8
Саратовская обл.	2822,1	3066,5	3674,2	4168,8	13731,5
Воронежская обл.	2759,4	2962,8	3545,6	4027,9	13295,8
Республика Дагестан	2759,4	2938,4	3520,6	3999,5	13217,9
Кемеровская обл.	2643,2	2828,8	3389,1	3850,0	12711,1
Алтайский край	2666,8	2814,8	3368,5	3826,7	12676,7
Волгоградская обл.	2591,6	2802,2	3353,4	3809,5	12556,7
Московская обл.	2483,0	2748,3	3288,9	3736,2	12256,4
Ставропольский край	2563,4	2724,2	3263,9	3703,4	12254,9
Пермский край	2310,3	2478,8	3039,7	3453,1	11281,9
Оренбургская обл.	2204,4	2430,7	2912,0	3308,1	10855,2
Архангельская обл.	1946,1	2035,1	2437,0	2768,5	9186,7
Республика Бурятия	1822,8	1935,3	2317,5	2631,0	8706,6
Удмуртская республика	1691,6	1825,8	2187,5	2482,2	8187,1
Ивановская обл.	1652,3	1805,8	2161,1	2455,0	8074,2
Республика Коми	1612,3	1749,5	2095,0	2379,9	7836,6
Амурская обл.	1584,9	1729,0	2071,9	2352,1	7737,9
Пензенская обл.	1629,8	1717,4	2055,3	2334,8	7737,3
Орловская обл.	1437,0	1573,7	1883,3	2139,4	7033,4
Ярославская обл.	1378,2	1508,2	1804,9	2050,3	6741,5
Вологодская обл.	1308,9	1467,1	1757,5	1994,5	6528,0
Курская обл.	1322,8	1421,7	1701,4	1932,8	6378,8
Рязанская обл.	1304,2	1414,1	1692,3	1922,5	6333,2
Тамбовская обл.	1280,0	1412,0	1689,7	1919,6	6301,3
Тульская обл.	1281,0	1392,0	1665,8	1892,4	6231,2
Ульяновская обл.	1238,8	1342,7	1608,8	1825,3	6015,6
Владимирская обл.	1217,9	1317,2	1576,4	1790,8	5902,3
Белгородская обл.	1197,8	1312,6	1570,8	1784,5	5865,7
Чувашская республика	1193,1	1293,4	1547,9	1758,4	5792,9
Тверская обл.	1178,1	1280,3	1532,1	1740,5	5731,0
Республика Мордовия	1161,7	1252,2	1500,3	1704,3	5618,5
Республика Северная Осетия - Алания	1137,5	1257,2	1506,3	1711,2	5612,3
Читинская обл.	1154,2	1213,1	1452,9	1649,2	5469,4
Брянская обл.	1080,6	1182,3	1414,9	1607,4	5285,3
Кировская обл.	1073,5	1176,7	1408,2	1599,7	5258,0
Мурманская обл.	1076,4	1159,2	1388,1	1576,9	5200,5
Магаданская обл.	948,9	1126,8	1351,6	1535,4	4962,7
Липецкая обл.	1003,6	1087,9	1303,5	1479,0	4874,0
Республика Карелия	976,6	1046,4	1253,2	1423,6	4699,8
Курганская обл.	911,7	984,8	1178,5	1338,8	4413,7
Кабардино-Балкарская республика	859,5	927,9	1110,4	1261,5	4159,3
Смоленская обл.	816,7	885,5	1060,9	1205,2	3968,3
Калининградская обл.	812,9	882,4	1056,0	1199,6	3950,9
Костромская обл.	817,7	875,5	1047,8	1190,3	3931,2
Республика Марий Эл	803,1	863,6	1033,5	1174,1	3874,3

Продолжение табл. 4

А	1	2	3	4	5
Калужская обл.	770,1	848,3	1016,3	1154,5	3789,1
Камчатская обл.	697,4	784,2	1022,4	1161,0	3665,0
Республика Адыгея	729,9	804,3	963,6	1094,7	3592,6
Новгородская обл.	675,8	734,4	879,8	998,5	3288,5
Астраханская обл.	670,9	723,5	865,8	983,6	3243,7
Псковская обл.	589,2	643,7	770,3	875,1	2878,3
Карачаево-Черкесская республика	543,6	587,5	703,1	798,7	2632,8
Республика Тыва	476,5	603,4	723,1	821,1	2624,1
Республика Алтай	555,3	579,4	694,1	788,5	2617,3
Сахалинская обл.	543,9	570,1	682,6	775,4	2572,0
Республика Хакасия	377,8	410,2	490,9	557,7	1836,7
Республика Калмыкия	329,6	354,4	424,6	482,3	1590,8
Ингушская республика	300,4	312,6	374,0	424,9	1411,9
Ленинградская обл.	172,1	188,6	225,9	256,6	843,2
Еврейская АО	168,8	176,5	211,4	240,2	796,9
РФ	178343,1	194386,8	233420,1	265097,9	871248,0

Прогнозные объемы финансирования образования, обеспечивающие потребности экономики в квалифицированных кадрах. Система профессионального образования, финансируемая из средств государственного бюджета, призвана обеспечить потребности экономики в квалифицированных кадрах³. В связи с этим представляет интерес оценка потребности в бюджетных ресурсах, необходимых региональным системам профессионального образования для реализации этой функции.

Для расчета контингента учащихся (студентов), необходимого для обеспечения потребности экономики в квалифицированных кадрах, наиболее адекватной является макроэкономическая модель, приведенная в работах [24, 25].

Основу методики составляет унифицированный для всех регионов РФ нормативный подход, базирующийся на прогнозе темпов роста экономики и инвестиций по видам экономической деятельности и необходимой для достижения этих запланированных показателей численности трудовых ресурсов. При этом прогноз среднегодовой численности занятых в экономике рассчитывается с учетом прогнозов объема выпускаемых товаров и услуг (ВРП), состояния основных фондов, инвестиций, производительности труда и др.

Для определения ежегодной потребности экономики в квалифицированных кадрах среднегодовая численность занятых структурируется по уровням образования и видам экономической деятельности с учетом доли ежегодного обновления кадрового состава. На последнем этапе ежегодная потребность в квалифицированных кадрах детализируется по укрупненным группам специальностей с использованием матриц профессионально-квалификационных соответствий.

Потребности экономики в кадрах обеспечиваются посредством выпуска студентов (учащихся). Для расчета прогнозного контингента студентов на $i+1$ год с учетом потребностей рынка труда в квалифицированных кадрах существующий на i -й год контингент студентов суммируется с прогнозируемым на $i+1$ год за вычетом прогнозируемого выпуска в i -м году.

На основе макроэкономической модели проведен прогнозный расчет контингента студентов (учащихся), обеспечивающих потребности экономики. Затем был выполнен расчет объемов финансовых ресурсов с учетом потребностей экономики в квалифицированных кадрах для разных уровней образования в разрезе субъектов Федерации в рамках трехлетнего бюджета на 2008-2010 гг.

³ Об этом в частности в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г. отмечено: «...результативность реформ в сфере образования сегодня следует измерять по показателям качества образования, его доступности и его соответствия потребностям рынка труда» [23].

Результаты расчета по РФ приведены на рис. 2.

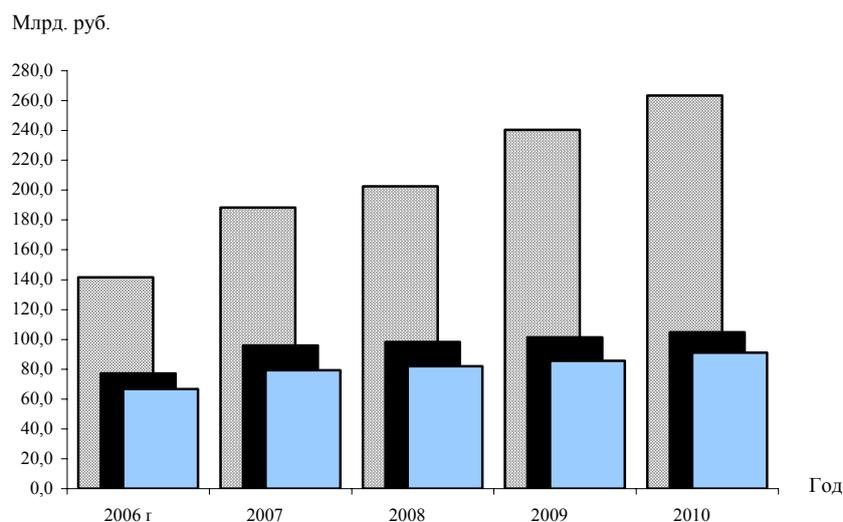


Рис. 2. Прогнозная оценка необходимых объемов бюджетного финансирования системы профессионального образования при условии обеспечения потребностей экономики РФ в квалифицированных кадрах в рамках трехлетнего бюджета на 2008-2010 гг.: ■ НПО; ■ СПО; ■ ВПО;

Для оценки текущей ситуации на рис. 3 показаны объемы фактического финансирования ВПО в 2006 г. и требуемые финансовые ресурсы согласно разработанной модели расчета. Как видим, существует недостаток выделенных средств и условный «перерасход» в сфере ВПО при условии обеспечения потребностей экономики в квалифицированных кадрах, а также при бюджетных ограничениях. Значительное недофинансирование системы ВПО испытывают такие субъекты РФ, как Тюменская область, Республика Саха (Якутия), Ленинградская область, Московская область. Превышают потребности экономики в финансировании следующие субъекты: г. Москва, г. С-Петербург, Ростовская область, Ханты-Мансийский АО.

Сравнение прогнозных объемов финансирования по фактической численности студентов (учащихся) и по потребностям экономики в квалифицированных кадрах. При отсутствии социальных стандартов и законодательно установленных финансовых нормативов для системы общего и профессионального образования как на федеральном, так и на региональном уровне разработанная методика позволяет определить необходимый объем финансовых средств, формируемых из всех уровней бюджетной системы, на 2007-2010 гг., основываясь на среднероссийском значении объема финансирования с учетом ИБР для двух вариантов студенческого контингента.

В первом варианте требуемая сумма финансовых средств определялась как произведение финансового норматива на фактическую численность бюджетных студентов. Во втором варианте, исходя из макроэкономического прогноза потребности экономики в квалифицированных кадрах, объем финансовых средств рассчитывался для соответствующего контингента студентов.

Сравнение результатов двух подходов расчета бюджетного финансирования для РФ в целом на период 2007-2010 гг. показано на рис. 4

рис. 3 в конце файла

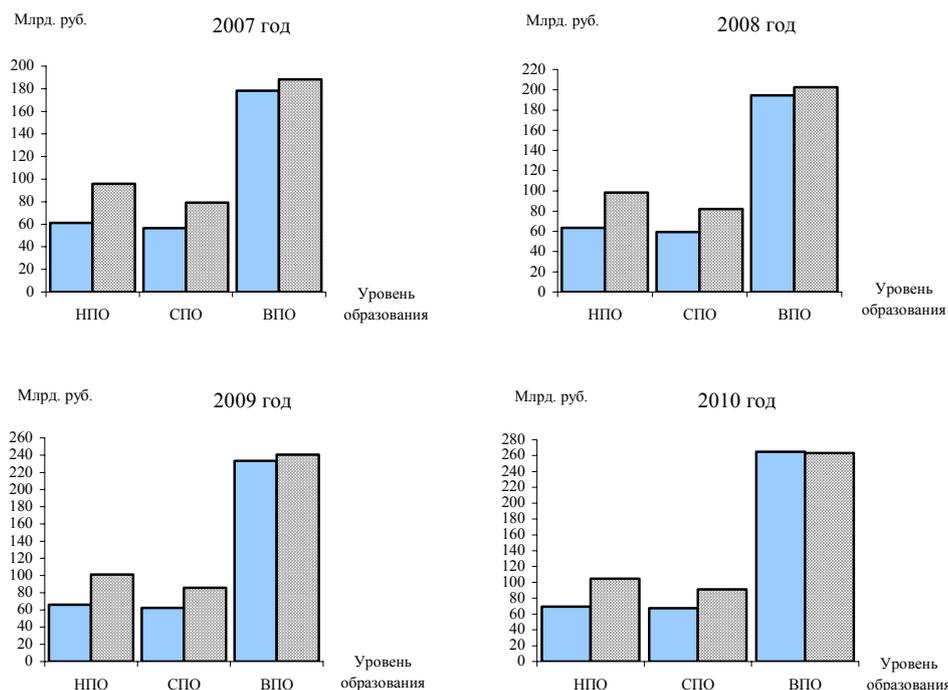


Рис. 4. Финансовые средства на сферу образования на период 2007-2010 гг. при нормативном финансировании как для фактического числа бюджетных студентов (■), так и числа студентов, необходимого для обеспечения потребности экономики в квалифицированных кадрах (▨)

Аналогичные расчеты на основе нормативного финансирования выполненные для всех субъектов Федерации и России в целом, выявляют недостаточность существующих объемов финансовых средств для сферы образования и обеспечения потребностей экономики в кадрах соответствующей квалификации. Например, прогнозные оценки на 2010 г. показывают, что по второму варианту для РФ в целом требуется увеличить финансирование на НПО на 35,4 млрд. руб., на СПО – на 23,8 млрд. руб. В сфере ВПО финансирование будет «излишним» в размере 1,7 млрд. руб. В целом по расходам бюджетной системы на сферу профессионального образования для обеспечения экономики квалифицированными кадрами потребуется на 57,4 млрд. руб. больше.

Таким образом, сравнение двух вариантов расчетов показало, что для финансирования числа студентов для обеспечения потребностей экономики нужно больше бюджетных средств, чем для учащихся/студентов, которое предполагают конституционные положения. Однако при сохранении традиционных принципов финансирования (по фактическому контингенту) и «экономии» бюджетных денег, не будет достигаться их эффективное расходование: «перепроизводство» невостребованных рынком труда специалистов будет происходить во все возрастающих масштабах, а развивающаяся экономика останется без требуемых квалифицированных кадров.

* * *

Таким образом, анализ ситуации, сложившейся в сфере финансирования образования, показал общую инертность системы. Осуществляемое в течение длительного времени реформирование этой сферы не привело к существенным изменениям и к перелому сложившихся тенденций. В то же время бюджетная реформа требует новых механизмов финансирования, повышения эффективности расходов бюджетных средств, достижения конкретных результатов образовательной деятельности в интересах социально-экономического развития страны.

В качестве инструмента планирования государственных расходов в сфере образования для обеспечения потребности рынка труда в квалифицированных кадрах авторами предложена соответствующая методика. Она позволяет оценить сложившиеся тенденции финансирования уровней образования во всех субъектах РФ, а также провести расчет прогнозной потребности финансирования сферы образования в рамках трехлетнего бюджета на 2008-2010 гг. Предложенная схема нормативного расчета финансирования позволит частично решить структурные задачи в сфере образования, которые поставлены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г., а именно: «повышение эффективности механизмов компенсации недостатка средств бюджетов дотационных регионов, обеспечивающих выравнивание ресурсной обеспеченности среднего (полного) общего, начального профессионального и среднего профессионального образования».

Разработанная методика прогнозной потребности финансирования сферы образования имеет следующие преимущества:

- сохранение единого образовательного пространства в РФ на основе единого подхода к определению норматива;
- обеспечение потребностей экономики в квалифицированных кадрах в необходимом объеме;
- возможность оценки (сопоставления) бюджетных расходов в расчете на одного обучающегося между уровнями образования;
- возможность определения процентного соотношения расходов по уровням бюджетной системы для каждого уровня образования;
- учет при формировании норматива финансирования региональных различий в стоимости оказываемых бюджетных услуг;
- наличие научных прогнозов и математических расчетов, предшествующих принятию управленческих решений.

Осуществленные прогнозные расчеты дают возможность заранее скорректировать распределение бюджетных ресурсов в целом на систему образования РФ, а также по ее уровням и в разрезе субъектов Федерации. Своевременно принятые управленческие решения позволят не только обеспечить равный доступ граждан к равным (не ниже установленного уровня) бюджетным услугам, но и произвести правильное распределение финансовой помощи регионам в рамках Фонда финансовой поддержки регионов.

Формат: Список

Литература

1. Филиппов В.М. Правда и домыслы о российском образовании // *Университетское управление*. 2001. № 2(17).
2. Балыхин Г.А. Актуальные вопросы социально-экономического развития системы образования России // *Экономика образования*. 2004. № 3.
3. Фурсенко А.А. Поддержка образования – ключевая мера по развитию инновационной экономики // *Модернизация экономики и государства*. В 3-х кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. Кн. 1.
4. Кузьминов Я.И. Проблемы отечественного образования // *Конкурентоспособность и модернизация экономики*. В 2-х кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. Кн. 1.

5. Маркина Е.В., Соляникова С.П. Разработка инструментов бюджетного финансирования высшего профессионального образования // Перспективы развития и модернизации экономики высшего профессионального образования / Под ред. Т.В. Абанкиной, Б.Л. Рудника. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
6. Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Осовецкая Н.Я. Реструктуризация сетей и эффективность бюджетного сектора. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
7. Курляндская Г.В. Разработка стандартов и оценка стоимости бюджетных услуг. Всероссийский семинар-совещание с руководителями финансовых органов субъектов РФ 7 июня 2006 г. Режим доступа: <http://www.fccenter.ru>
8. [Типенко Н.Г. О ходе реализации подушевого нормативного принципа при формировании бюджетов образовательных учреждений 2007 г. Режим доступа: \[http://www.cmprog.org/cmp_008a.htm\]\(http://www.cmprog.org/cmp_008a.htm\)](#)
9. Типенко Н.Г., Никитина Е.Н. Оптимизация расходов муниципального бюджета на образование на основе нормативного финансирования. Изд-во «Фонд "Институт экономики города"». 2003.
10. [Никитин М.В. Нормативное финансирование начального профессионального образования: модели и механизмы. Методические рекомендации. М.: Логос, 2005.](#)
11. Коровкин А.Г. Динамика занятости и рынка труда. Вопросы макроэкономического анализа и прогнозирования. М.: МАКС Пресс, 2001.
12. Васильев В.Н. Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации. М.: Техносфера, 2007.
13. Кудрин А.Л. Трехлетний бюджет – бюджет диверсификации экономики // Финансы. 2007. № 4.
14. Колесов А.С., Гуртов В.А., Ревайкин А.С., Сигова С.В. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации. М.: Финансы, 2007.
15. Методические рекомендации по определению бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ, разработанные ЦФП, представлены для использования при разработке региональных систем нормативного финансирования в образовании. 2006. Режим доступа: <http://www.fccenter.ru/themes/basic/materials-index.asp?folder=1643>
16. Раздаточные материалы к научно-практической конференции по проекту: «Разработка и апробация нормативов финансирования высших учебных заведений». 26 ноября 2007 года. Финансовая академия при Правительстве РФ
17. Концепция долгосрочного социально – экономического развития Российской Федерации // Официальный сайт Минэкономразвития России. 2008. Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>
18. Коллектив авторов. Долгосрочный прогноз развития экономики России на 2007-2030 гг. (по вариантам) // Проблемы прогнозирования. 2007. № 6.
19. Отчетность об исполнении Федерального бюджета РФ; отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов; отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ. Официальный сайт Федерального казначейства. 2008. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports>
20. Васильев В.Н. Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации / М.: Техносфера, 2007.
21. Доклад Минобрнауки России о результатах и основных направлениях деятельности на 2008-2010 годы [Электронный ресурс] / Министерство образования и науки Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.mon.gov.ru/work/itog/4368/>
22. Сигова С.В., Гуртов В.А. Типология субъектов Федерации на основе анализа бюджетных доходов и расходов // Финансы. 2007. № 10.
23. Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 26 мая 2004 г. Режим доступа: <http://president.kremlin.ru>
24. Гуртов В.А., Питухин Е.А., Серова Л.М. Моделирование потребностей экономики в кадрах с профессиональным образованием // Проблемы прогнозирования. 2007. № 6.
25. Питухин Е.А., Гуртов В.А. Математическое моделирование динамических процессов в системе «Экономика – рынок труда – профессиональное образование». СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2006.

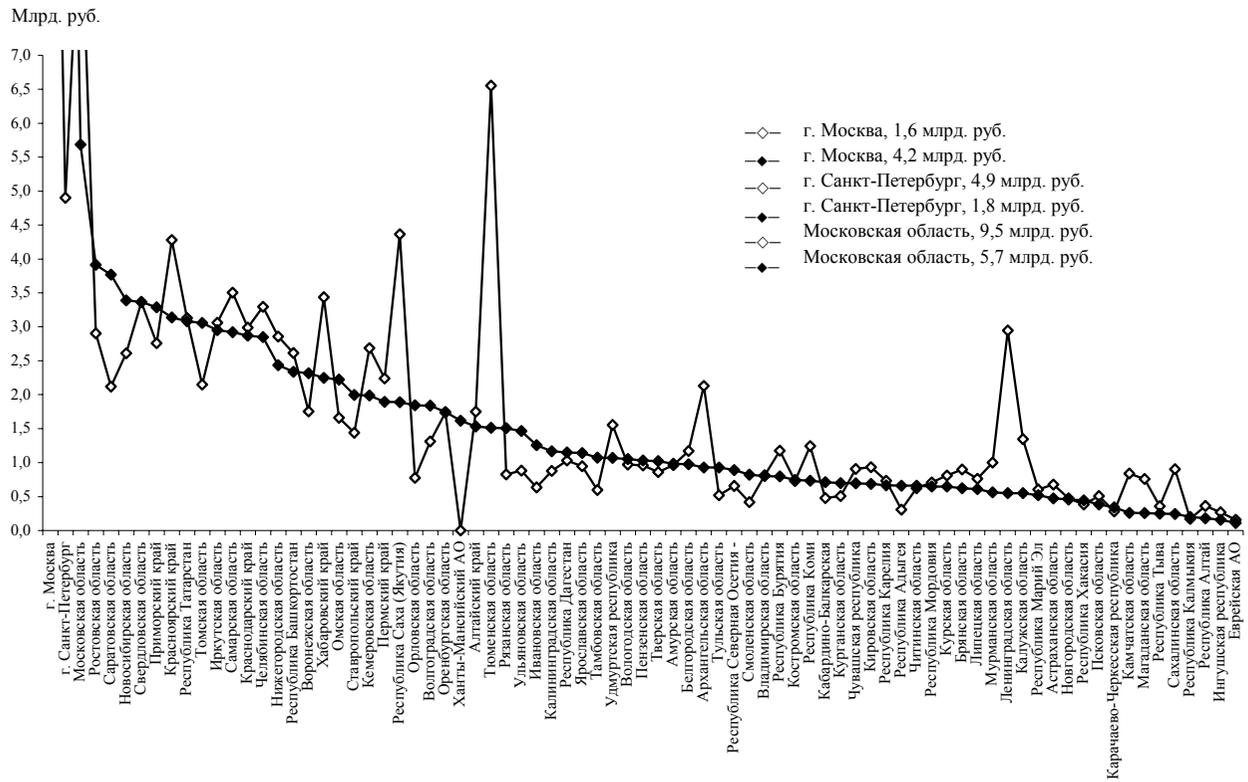


Рис. 3. Сравнительные бюджетные расходы на ВПО в субъектах РФ в 2006 г.:

—◇— объемы бюджетного финансирования при условии обеспечения потребностей экономики в катрах; —◆— фактическое бюджетное финансирование