

Образовательная ПОЛИТИКА

ПРОГНОЗ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ и финансов системы образования на среднесрочную перспективу (2010–2015 гг.)

Сергей Беляков,

старший научный сотрудник Центра экономики непрерывного образования Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, кандидат экономических наук

Татьяна Клячко,

директор Центра экономики непрерывного образования Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, доктор экономических наук

За последние 10 лет было предпринято несколько попыток построить экономический прогноз развития системы образования в России.

В 1997–1998 гг. прогноз строился в рамках разработки Концепции реформирования организационно-экономического механизма развития системы образования. После дефолта 1998 г. работы по реализации Концепции и, соответственно, над прогнозом были прерваны. Второй прогноз (2000 г.) был разработан при подготовке

Стратегии развития образования, которая затем легла в основу Плана действий Правительства РФ в сфере образования на 2000–2001 гг. Одновременно она была использована при разработке Программы социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу (до 2010 г.).

Сергей Беляков, Татьяна Клячко. **Прогноз развития экономики и финансов системы образования на среднесрочную перспективу (2010-2015 гг.)**

В рамках общего экономического прогноза развития системы образования строились и прогнозы по каждому из её уровней. В общем образовании оценивались последствия его финансирования по минимальному и оптимальному нормативам, что позволяло определить потребность в финансовых ресурсах по регионам РФ.

Третий прогноз — фактически уточнение и развёртывание второго прогноза — был разработан рабочей группой Госсовета при подготовке заседания Госсовета по образованию (2001 г.). По всем вариантам этого прогноза к 2010 г. сохранялся выраженный дефицит средств.

Четвёртый прогноз. В 2003—2004 гг. в рамках работы комиссии под руководством И.И. Шувалова была сделана ещё одна попытка прогнозировать развитие системы образования. Особенность этого прогноза — стремление учесть при оценке динамики развития различных уровней системы образования введение в образование новых организационно-правовых форм учреждений — автономного учреждения и государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации.

В 2004 г. Минобрнауки России была разработана Стратегия развития образования до 2008 г., а в Минэкономразвития России — среднесрочная программа Правительства РФ на 2005—2007 годы. Одновременно начали разрабатываться параметры Федеральной целевой программы развития образования на 2006—2010 гг. как инструмента реализации федеральной политики в сфере образования. В этих документах впервые обосновывалась необходимость создавать в системе образования национальные университеты и системообразующие вузы.

Пятый прогноз социально-экономического развития России на 2008 год и параметры прогноза на период до 2010 года, подготовленный Минэкономразвития России, были разработаны на основе одобренных Прави-

тельством РФ сценарных условий социально-экономического развития страны, основных показателей сводного финансового баланса России на период 2008—2010 гг., задач, поставленных Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ. Кроме того, Минэкономразвития России учитывало прогнозные материалы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Прогноз развития экономики и финансов в сфере образования

Прогноз включает:

- прогнозирование контингентов учащихся по уровням образования на средне- и долгосрочную перспективу на основе демографического прогноза возрастной структуры населения России (соответствующих демографических прогнозов по регионам для разработки регионального прогноза) на прогнозируемый период;
- прогнозирование потребности системы образования в ресурсах на средне- и долгосрочную перспективу;
- определение процессов в системе образования в средне- и долгосрочной перспективе, влияющих на экономику образования; определение степени и характера этого влияния; прогнозирование изменения состояния экономики образования;
- прогнозирование потребности системы образования в ресурсах с учётом реализации определённых процессов;
- сопоставление прогнозируемой совокупной потребности системы образования в ресурсах с основными показателями прогноза социально-экономического развития России (региона) на средне- и долгосрочную перспективу и оценка экономической устойчивости системы образования в прогнозируемом периоде;

- уточнение прогноза потребности системы образования в ресурсах.

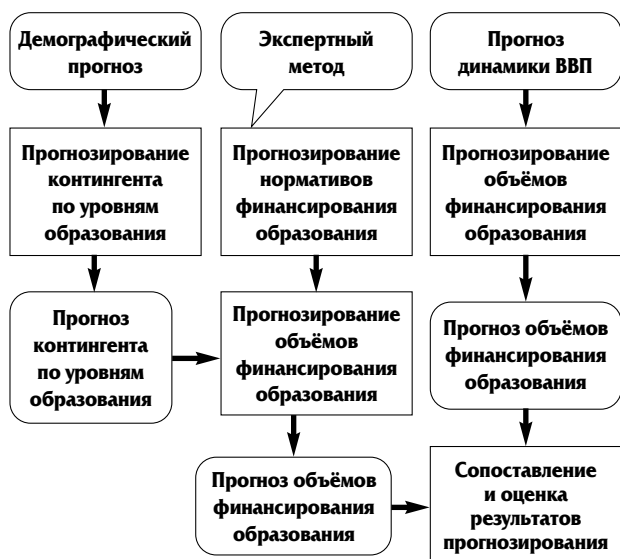


Рис. 1. Общая схема разработки прогноза экономики и финансов системы образования

Финансирование образования

Прогнозируемые показатели доли ВВП, направляемой на ресурсное обеспечение образования, касаются, как правило, только бюджетного финансирования и не учитывают внебюджетных источников. Прогноз финансирования образования осуществляется по двум основным направлениям:

- по прогнозируемым долям ВВП, направляемым на финансирование образования, с распределением по уровням образования на основе экспертных оценок такого распределения в прогнозируемом периоде и (или) на основе экспертных оценок изменения соотношений финансирования различных уровней образования в прогнозируемом периоде;

- по прогнозируемым контингентам учащихся соответствующих уровней образования и нормативам их финансирования в прогнозируемом периоде, определённым экспертным путём.

Полученные по двум указанным направлениям результаты — два варианта прогнозных пока-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

зателей финансирования различных уровней образования — сопоставляются между собой. На основе результатов сопоставления оценивается изменение экономического состояния системы образования, определяется необходимость изменения (уточнения) исходных данных, использованных для разработки прогноза.

Объёмы ресурсного обеспечения (финансирования) образования определяются на основе данных Прогноза социально-экономического развития страны на период до 2020–2030 гг.

Варианты среднесрочного прогноза

Прогноз развития экономики и финансов системы образования на среднесрочную перспективу (2010–2015 гг.) строится как вариантный.

*Вариант 1 — инерционный
(консервативный,
пессимистический)*

Инерционный вариант исходит из сложившихся к настоящему времени тенденций в экономике и финансах системы образования и их пролонгации на средне- и долгосрочную перспективу. Это означает, что ведущим фактором, определяющим изменения в этой сфере, станет, прежде всего, демографический. Экономические параметры развития системы образования по этому варианту будут определяться темпами роста ВВП, а также долей в ВВП бюджетных расходов на образование (консолированного бюджета на образование).

Вместе с тем в современных условиях этот вариант прогноза весьма условно можно рассматривать как инерционный: система образования находится под воздействием как быстро меняющихся внешних факторов (внешних шоков), так и внутренних процессов,

Сергей Беляков, Татьяна Клячко. **Прогноз развития экономики и финансов системы образования на среднесрочную перспективу (2010-2015 гг.)**

которые в среднесрочной перспективе могут существенно изменить характер её развития.

Внешние шоки для системы образования:

- экономический кризис, который уже привёл к значительному падению ВВП — по оценке Минэкономразвития России в 2009 г. он сократится на 6,5–8,5%;
- связанное с кризисом резкое сокращение бюджетных расходов на образование — падение доли консолидированного бюджета образования в ВВП с 4,1% (2008 г.) до 3,5–3,6% в 2010 г.;
- сжатие платёжеспособного спроса населения на образование (образовательные услуги) в связи с ухудшением его экономического положения (падения доходов и роста безработицы);
- сокращение спроса со стороны рынка труда на выпускников системы профессионального образования.

Кроме того, в системе образования будут происходить изменения, обусловленные действием внутренних факторов: полномасштабное введение ЕГЭ; преобразованием части бюджетных образовательных учреждений в автономные учреждения; введением новых механизмов бюджетного финансирования системы образования и т.д.

Экономически инерционный вариант может быть охарактеризован как сильное падение экономики образования вследствие экономического кризиса с медленным выходом на докризисный уровень (негативная инерция). Доля бюджетных расходов на образование в ВВП снизится с 4,1% в 2008 г. до 3,4% в 2012 г. и поднимется до 3,6% к 2015 г.

*Вариант 2 —
умеренно-инновационный
(умеренно-пессимистический)*

В рамках умеренно-инновационного варианта предполагается реализация предусмотренных стратегией мер, направленных на модернизацию системы образования:

- активное стимулирование перехода вузов на уровневую систему «бакалавриат-магистратура»; доля пятилетнего обучения (специалитета) начнёт сокращаться, хотя и достаточно умеренными темпами;
- формирование федеральных и национальных исследовательских университетов, а также системообразующих вузов пойдёт более активно;
- полномасштабное введение ЕГЭ окажет более выраженное влияние на систему высшего образования по сравнению с инерционным вариантом, поскольку только федеральные и национальные исследовательские университеты, а также выделенные системообразующие вузы смогут проводить дополнительные вступительные испытания¹ (творческие вузы во всех вариантах сохраняют творческие экзамены); число олимпиад, победители которых смогут без экзаменов поступать в вузы, будет ограничено. В то же время влияние ЕГЭ будет сдерживаться отсутствием развитой системы образовательного кредитования и наличием у вузов достаточных мест в общежитиях и современных кампусов. Будут введены баллы отсека для поступления в вузы по результатам ЕГЭ, что сократит число абитуриентов. В условиях демографического спада это приведёт к существенному сокращению (до 50%) платного приёма в государственные вузы, следствием чего станет сокращение сети их филиалов. Сократится также число негосударственных вузов. Дифференциация систем высшего образования в регионах будет продолжаться углубляться, хотя вузам высокодотационных субъектов Федерации будет оказываться специальная государственная поддержка.

Экономически умеренно-инновационный вариант может быть охарактеризован как

¹ В 2009 г. право на дополнительные испытания получили 24 вуза.

сильное падение и умеренно быстрый выход на докризисный уровень — в 2013 г.

*Вариант 3 — инновационный
(оптимистический)*

В инновационном варианте акцент делается на развитии и расширении масштабов новых элементов системы образования и инновационных форм взаимодействия внутри системы.

Экономически инновационный вариант может быть охарактеризован как сильное падение и быстрый выход на докризисный уровень экономики системы образования: показатели 2008 г. по объемам бюджетного финансирования системы образования и её уровней будут превышены уже в 2012 г. (в постоянных ценах 2007 г.). В 2012 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП достигнет 4,1% (уровень 2008 г.), а к 2015 г. увеличится до 4,3%.

В количественном отношении названные варианты прогноза различаются объемами ВВП по годам прогнозного периода (в постоянных ценах), долями бюджетных расходов на образование в ВВП, охватом детей соответствующего возраста образованием, нормативами бюджетного финансирования по уровням образования, распределением учащихся по уровням образования.

**Прогнозирование
расходов на образование
на период 2010–2015 гг.**

Прогнозирование развития экономики и финансов в среднесрочной перспективе (2010–2015 гг.) базируется на прогнозируемой динамике ВВП и доли бюджетных расходов на образование в ВВП.

Инерционный вариант исходит из сильного падения ВВП Российской Федерации в 2009 г. — на 8,5% — и его последующего медленного восстановления. Доля консолидированного бюджета образования в ВВП составляет 3,4% ВВП в 2012 г. и 3,6% ВВП в 2015 г.

Умеренно-инновационный вариант исходит из сильного падения ВВП в 2009 г. — на

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

8,5% — и его последующего более быстрого по сравнению с инерционным вариантом восстановления.

Инновационный вариант исходит из сильного падения ВВП в 2009 г. — на 8,5% — и его последующего быстрого восстановления. На докризисный уровень ВВП выходит уже в 2012 г. (в постоянных ценах 2007 г.).

При восстановлении ВВП на докризисном уровне на докризисный уровень поднимается и доля бюджетных расходов на образование в ВВП, достигая в 2012 г. 4,2% ВВП и увеличившись до 4,3% ВВП в 2015 г.

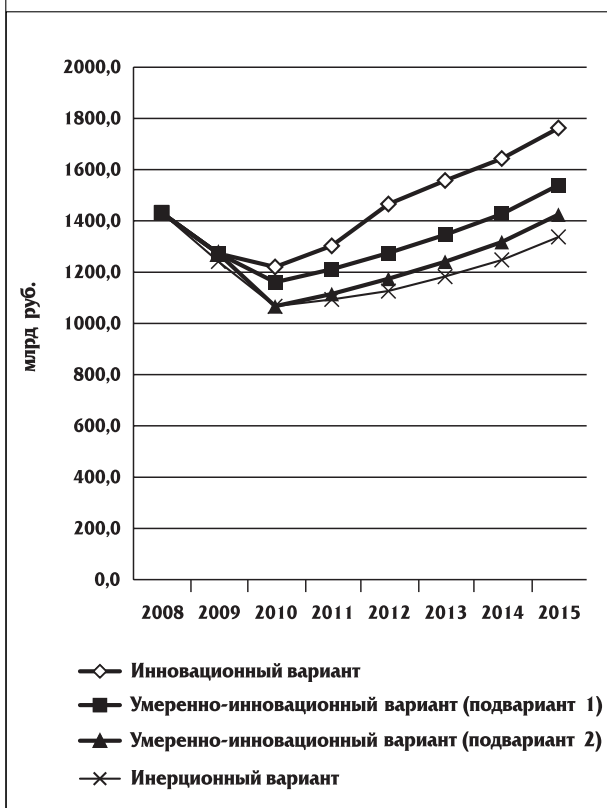


Рис. 2. Прогнозируемая динамика бюджетных расходов на образование по вариантам прогноза на среднесрочную перспективу 2010–2015 гг.

Сергей Беляков, Татьяна Клячко. **Прогноз развития экономики и финансов системы образования на среднесрочную перспективу (2010-2015 гг.)**

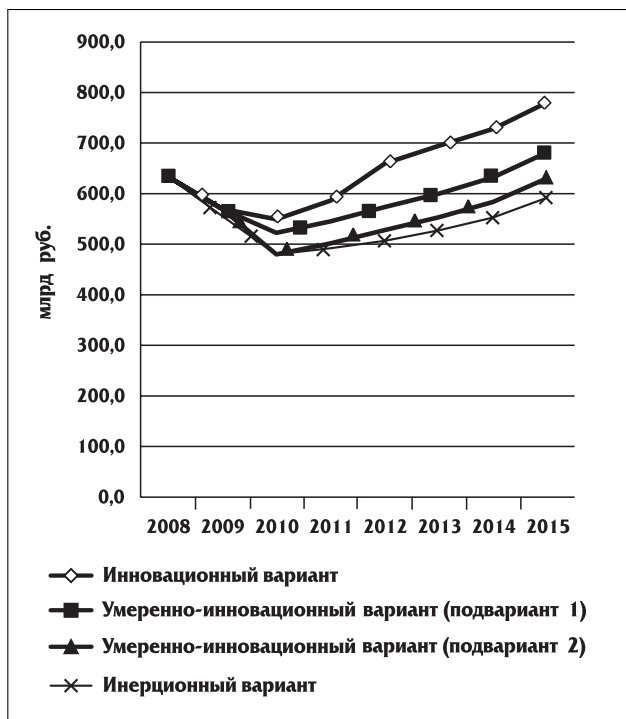


Рис. 3. Прогнозируемая динамика бюджетных расходов на общее образование по вариантам прогноза на среднесрочную перспективу 2010–2015 гг.

Прогнозирование контингентов учащихся по уровням образования на период 2010–2015 гг.

В основе прогнозирования контингентов учащихся — демографический прогноз численности населения Российской Федерации или отдельного региона по возрастным группам, разрабатываемый органами государственной статистики. Структура возрастных групп демографического прогноза приводится в соответствие с уровнями образования на основе распределения возрастов по уровням образования. Результатом работы становится прогноз потенциальных контингентов учащихся различных уровней образования, т.е. определение численности детей и молодёжи, которые могут стать учащимися в учебных заведениях; опреде-

ляется возможный потенциал спроса на образовательные услуги.

На основе общего прогноза контингентов учащихся по уровням образования могут определяться:

- численность учащихся за счёт бюджетных и внебюджетных средств по уровням образования;
- численность учащихся за счёт бюджетных средств в учебных заведениях различных типов;
- численность и структура преподавательского состава по учебным заведениям различных типов;
- другие показатели, связанные с контингентами учащихся по уровням образования.

Исходными данными для расчётов являются показатели прогнозируемой численности населения в возрасте 0–25 лет на период 2010–2015 гг. Прогнозные данные показывают, что численность населения России в этой возрастной группе в среднесрочной перспективе будет устойчиво снижаться, что указывает на то, что контингенты учащихся будут снижаться либо по всем уровням образования, либо по части из них.

Для прогнозирования контингентов учащихся используется распределение населения соответствующих возрастных групп по уровням образования.

Судя по результатам расчётов, в среднесрочной перспективе будет устойчиво расти численность детей в возрасте 1–14 лет, что обеспечит соответствующий рост контингентов детских дошкольных учреждений и общеобразовательных школ. В то же время прогнозируется значительное снижение численности населения в возрастных группах 15–17 лет (на 15,5%) и 15–19 лет (на 22,1%), соответствующих уровням начального и среднего профессионального образования. Также ожидается устойчивое и заметное снижение численности населения в возрасте 17–25 лет (на 28,9%), соответствующее уровню высшего профессионального образования.

Прогнозируемые величины контингентов учащихся по уровням образования и вариантам прогноза на 2010–2015 гг. рассчитываются по годам по формуле:

$$K_i = N_i \times d_i, (1)$$

где K_i — контингент учащихся по соответствующему уровню образования; N — численность населения в соответствующей уровню образования возрастной группе; d — доля населения определённой возрастной группы, обучающегося в образовательных учреждениях соответствующего уровня образования; i — уровень образования.

Расчёт прогнозируемых величин контингентов учащихся за счёт средств бюджетов осуществляется по формуле:

$$Kb_i = K_i \times Db_i, (2)$$

где Kb_i — бюджетный контингент учащихся соответствующего уровня образования; K_i — контингент учащихся по соответствующему уровню образования, рассчитанный по формуле (1); Db_i — доля учащихся за счёт средств бюджета в контингенте учащихся соответствующего уровня образования; i — уровень образования.

Определение потребности в бюджетном финансировании образования

Прогнозная потребность в бюджетном финансировании образования определяется по общей формуле:

$$F_i = fn_i \times N_i, (3)$$

где F_i — прогнозируемая потребность в бюджетном финансировании i -го уровня образования по годам прогнозируемого периода; fn_i — прогнозируемый норматив бюджетного финансирования i -го уровня образования по годам прогнозируемого периода; N_i — прогнозируемая величина бюджетного контингента учащихся i -го уровня образования по годам прогнозируемого периода.

Прогнозируемые нормативы бюджетного финансирования образования определены экспертным путём на основе анализа динамики удельных бюджетных расходов по уровням образования и её

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

экстраполяции на прогнозируемый период с учётом содержания вариантов прогноза.

Потребность в нормативном бюджетном финансировании достаточно сильно различается по вариантам прогноза, что обусловлено, главным образом, прогнозируемой динамикой изменения нормативов бюджетного финансирования и численностью учащихся на каждом уровне образования.

Инерционный вариант прогноза — ожидаемые последствия

Из проведённых расчётов следует, что в среднесрочной перспективе в инерционном варианте прогноза большинство уровней образования будет испытывать значительный дефицит бюджетных средств.

Общее образование по инерционному варианту прогноза, как и дошкольное, испытывает острый дефицит бюджетного финансирования относительно нормативной потребности — 25% в 2010 г. и почти 20% в 2015 г. Такое положение обусловлено резким снижением в инерционном варианте объёмов бюджетного финансирования вследствие кризиса; ростом бюджетного контингента на данном уровне образования.

До окончания прогнозного периода система общего образования не преодолевает нехватку бюджетных средств, что негативно отразится в дальнейшем на качественных показателях её деятельности, состоянии материально-технической базы школ и кадровом составе отрасли.

В целом экономический кризис показывает, что экономическая устойчивость системы общего образования низкая. Рассчитывать на интеграционные эффекты от слияния детских дошкольных учреждений и школ можно только в тех регионах, где сеть этих учреждений ещё слабо реструктурирована. В остальных регионах интеграция дошкольной сферы

Сергей Беляков, Татьяна Клячко. **Прогноз развития экономики и финансов системы образования на среднесрочную перспективу (2010-2015 гг.)**

со школой может привести к усугублению общей негативной ситуации. Таким образом, предпочтительнее не интегрировать эти системы, а помочь системе общего образования как можно быстрее выйти из кризиса.

Умеренно-инновационный вариант прогноза — ожидаемые последствия

С внешних позиций умеренно-инновационный вариант — это сильный спад в начале прогнозного периода и более быстрый по сравнению с инерционным вариантом выход экономики России на предкризисный уровень.

Однако в системе образования даже при использовании нормативов первой группы, т.е. нормативов, которые отражают достигнутой к 2008 г. величину бюджетного финансирования в расчёте на одного ученика по уровням образования с небольшим увеличением к концу прогнозного периода, ситуация в целом по системе остаётся сложной.

Соответственно, можно сделать вывод, что модернизация системы образования, внедрение новых организационно-экономических и финансовых механизмов должны будут смягчить достаточно сильную нехватку бюджетных средств. Реструктуризация сети образовательных учреждений или введение нормативного подушевого финансирования, как уже отмечалось, ведут к построению экономически более рациональной системы. Однако при резком сокращении поступающих в систему ресурсов реализация большого комплекса модернизационных мер затруднена, так как сама модернизация также требует дополнительных ресурсов. Если объём ресурсов ограничен, а меры не разбиты по этапам, то результатом их внедрения, скорее всего, станет внутренняя дифференциация системы образования, приводящая к снижению доступности качественного образования для детей из семей с низкими доходами. Обратной стороной может стать рост платности образования.

Ещё более отчётливо эта ситуация проявляется в умеренно-инновационном варианте, когда нормативы финансирования растут по уровням образования с тем, чтобы обеспечить выход на траекторию инновационного развития: рост заработной платы работников образования, совершенствование её материально-технической базы, переход на новые образовательные технологии и т.п.

Инновационный вариант (оптимистический) — ожидаемые последствия

Дошкольное образование в среднесрочной перспективе будет испытывать острую нехватку средств, что негативно отразится на его развитии и качестве предоставляемых услуг. Поскольку этот уровень образования закладывает базу для дальнейшего обучения детей в школе, необходимо срочно перераспределять бюджетные средства консолидированного бюджета в пользу дошкольного образования.

Глубокая модернизация системы общего образования в прогножном периоде затруднена. Система будет развиваться, прежде всего, по траекториям, заложенным до 2008 г., при этом дифференциация внутри неё будет увеличиваться: для глубокой модернизации уровня общего образования в прогножном периоде ресурсов не хватает. Доступность качественного общего образования во многих регионах России будет снижаться.

Дефицит бюджетных средств — явный или скрытый — должен преодолеваться или, по крайней мере, компенсироваться за счёт более эффективного использования поступающих в систему образования ресурсов.

Таким образом, как в условиях кризиса, так и в посткризисный период необходимо развивать и применять весь набор организационно-экономических и финансовых механизмов с тем, чтобы не допустить деградации системы образования и повысить её финансово-экономическую устойчивость.