

# «ЧЁРНАЯ ДЫРА» ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА

**Игорь Смирнов,**

директор Института развития профессионального образования Министерства образования и науки РФ, член-корреспондент РАО

В конце октября 2004 года группа членов Российской академии образования направила письмо министру образования и науки с предложением провести эксперимент по апробации новой модели финансирования профессионального образования. Вот текст этого письма.

Министру образования и науки РФ  
Фурсенко А.А.

Уважаемый Андрей Александрович!

В послании Федеральному Собранию В.В. Путин высказал серьёзную озабоченность тем, что «профессиональное образование не имеет устойчивой связи с рынком труда».

По нашему мнению, причина этого во многом связана с устаревшим механизмом бюджетного финансирования государственной системы профессионального образования, который учитывает только численность обучающихся и не связан с качеством их подготовки, работой на заказ работодателя, трудоустройством выпускников по полученной специальности. Это ведёт к расходованию примерно половины выделяемого для этих целей государственного бюджета на подготовку кадров, не востребованных рынком труда, и позволяет сделать вывод о том, что проблемы недостаточного финансирования профессионального образования обусловлены не только дефицитом бюджета, но и во многом его неэффективным использованием.

Сфера профессионального образования, пожалуй, единственная из всех сфер производства товаров и услуг в России, продолжает финансироваться по количеству произведённой (выпускники, получившие дипломы), а не реализованной (выпускники, получившие работу) продукции.

В настоящее время завершена разработка концепции и методики нового механизма финансирования с учётом трудоустройства выпускников. Эта работа выполняется в соответствии с Решением Правительства РФ от 5.06.03г. и планом мероприятий по его выполнению (03.11.2003 г.), которым предусмотрено проведение эксперимента в системе начального профессионального образования. В дальнейшем подобный эксперимент может быть проведён на других уровнях (высшем, среднем) профессионального образования, что потребует разработки ряда нормативных актов и привлечения органов исполнительной власти. Полагая, что апробация нового механизма финансирования могла бы стать приоритетным направлением в процессе дальнейшей модернизации профессионального образования, просим Вас дать соответствующие поручения по подготовке и проведению данного эксперимента в 2005 году.

*И.П. Смирнов*, директор Института развития профессионального образования  
Минобрнауки РФ, член-корр. РАО

*В.А. Поляков*, вице-президент РАО, академик РАО

*В.М. Жураковский*, академик-секретарь отделения профобразования РАО,  
академик РАО

*Е.В. Ткаченко*, член Президиума РАО, академик РАО



Разрабатывая предлагаемую модель финансирования и содержание эксперимента, мы исходили из ключевого для профессионального образования положения послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию: «Результативность реформ в этой сфере сегодня следует измерять по показателям качества образования, его доступности и его соответствия потребностям рынка труда».

В настоящее время учреждения профессионального образования России финансируются бюджетом на основании плана набора абитуриентов. Исходя из этого рассчитывается смета, которая предусматривает расходы по учебному процессу на очередной год. Такой механизм финансирования, как и многие годы назад, заставляет «гнать вал», стимулирует увеличение числа обучающихся по любой профессии, не сопрягая его с потребностями рынка труда. В результате мы имеем катастрофическое для экономики несоответствие объёмов, профиля и уровня подготовки кадров реальным нуждам производства. По нашим подсчётам, примерно половина средств, выделяемых государством, расходуется на подготовку кадров, не востребованных рынком труда, т.е. проваливается как в «чёрную дыру». *Таким образом острые проблемы недостаточного финансирования профессионального образования обусловлены не только дефицитом бюджета, но и его неэффективным использованием.*

Очарованные лёгкостью извлечения из платных образовательных услуг полутрудовых доходов, учреждения высшего и среднего профессионального образования вместо морально здоровой и подготовленной к труду молодёжи создают поколение социальных сирот, которыми становятся все, кто получил не востребованную рынком труда профессию. И как бы они ни старались прикрыться фиговым листком права каждого молодого человека на выбор профессии по собственному желанию, грех очевиден. «Альма-матери» бросают сво-

их детей на произвол рыночной стихии сразу после родов очередного выпуска.

Руководитель администрации небольшого сибирского города Ноябрьск Ю. Линк как-то рассказал, что размножившиеся в городе филиалы высших учебных заведений в 2003 году выпустили более 100 политологов. А городу нужны от силы 1–2 таких специалиста и то перед очередными выборами. Теперь дипломированные политологи работают в торговле, охране или вовсе сидят без работы. Надо, наконец, осознать, что благополучие нации определяется не абстрактным числом политологов, юристов, экономистов, а количеством людей, которые работают по своей специальности, знают и профессионально выполняют свой долг.

Эксперимент мы предлагаем пока провести только в системе начального профессионального образования, которое находится в более сложном положении, чем среднее и высшее. Доля бюджетного финансирования в общем объёме средств учреждений начального профессионального образования составляет 90,7%, среднего профессионального — 61%, высшего — 46,2%. А доля средств, поступающих от населения за платные образовательные услуги, в общем объёме средств высшего образования составляет 31%, среднего — 28% и начального профессионального — 0,2%. Во многом это связано с тем, что в системе начального профессионального образования обучаются социально незащищённые и материально необеспеченные молодые люди. По имеющимся данным, три четверти родителей учащихся современной системы начального профессионального образования — рабочие. Довольно высок удельный вес безработных — 12%. Более трети учащихся (38,4%) воспитываются в неполных семьях, каждый десятый — поступает в профессиональное училище из-за плохого материального положения семьи.

Принципиально важное значение для проведения эксперимента имеет решение правительства, о передаче с 1 января 2005 года всех учреждений начального профессионального образования на баланс и финансирование субъектов Федерации. Несомненно, что это сразу повысит внимание региональных руководителей образования к более экономичным моделям финансирования. Например в Кемеровской области, специалисты которой участвовали в разработке методики эксперимента, уже приступили к его проведению.

Нас услышали и «наверху»: распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2003 года предусмотрено проведение в 2005 году эксперимента по итоговому финансированию учреждений начального профессионального образования с учётом трудоустройства их выпускников.

Предлагаемая модель финансирования — новшество для России. Однако, опыт её применения уже имеется в ряде стран, в частности, США. Так, в штате Иллинойс чётко определена ответственность государственных колледжей не только за востребованность их выпускников на рынке труда, но и за успешную профессиональную деятельность (по результатам тестирования, тру-



доустройства, степени удовлетворённости работодателей). В штате Южная Каролина действует система почти полной зависимости объёмов текущего финансирования от итоговых показателей.

Интересен и опыт Канады, где используют рейтинги качества и эффективности учреждений профессионального образования. Те из них, кто занимает высшие позиции по результатам рейтинговой оценки могут претендовать на увеличение их финансирования в пределах 3–6% от общей суммы годовых бюджетов. При этом приоритетны для государства такие критерии, как степень удовлетворения потребностей территории в кадрах, трудоустройство выпускников; рациональность использования ресурсов. А в ФРГ, например, учебное заведение, которое не смогло обеспечить трудоустройство 70% своих выпускников, лишается бюджетного финансирования.

Для стран с рыночной экономикой характерна тенденция возрастания общественных расходов на профессиональное образование. Это может принимать форму скидок с налога на прибыль (Чили, ФРГ) или освобождения от налога на импорт (Пакистан).

Некоторые страны создают также фонды профессиональной подготовки за счёт налогов с товарооборота. Эквадор, например, удерживает 0,2% налога с импорта промышленного оборудования; Гонконг — 0,25% от стоимости строительных проектов и 0,3% от экспорта одежды.

В Мексике работодатели финансируют профессиональную подготовку кадров путём отчисления прибыли от реализации продукции. Например, финансирование Института инженеров сахарной промышленности зависит от объёма ежегодного выпуска продукции всеми сахарными заводами страны (0,0125 долларов США за каждый произведённый килограмм стандартного сахара). А руководство строительной промышленности выплачивает 0,2% от стоимости деловых контрактов отраслевому институту. На эту схему финансирования профессионального образования уже перешёл Казахстан, отчисляя определённый процент от продажи основных товаров экспорта — нефти и зерна.

Как видим, для системы управления профессиональным образованием за рубежом характерно снижение роли административных методов в пользу моделей, основанных на соизмерении результатов деятельности учебных заведений с объёмом их финансирования.

Цель нашего эксперимента — установить прямую связь профессионального образования с потребностями рынка труда. А для этого трудоустройство выпускников должно стать новой функцией учреждения профессионального образования, определяющей объёма его финансирования. Такой подход не означает поворота к технократизму и не нарушает конституционного права граждан на свободный выбор профессии и вида труда. Максимальное сопряжение интересов личности и экономики — стратегический путь к гармонизации рыночных отношений, которые всё более прочно утверждаются в обществе.

При выборе модели финансирования системы профессионального образования мы рассмотрели три реально существующих варианты.

1. *Централизованное распределение фондов* на основе установленных нормативов, как правило, не зависящее от содержания учебных программ и конечных результатов. В этом случае происходит финансирование образовательных учреждений, а не конечных результатов.

2. *Финансирование как инструмент управления*, стимулирующее установленные приоритеты и конечные результаты: сложность и фондёмкость учебных программ, уровень достигнутой выпускниками квалификации, их трудоустройство.

3. *Финансирование как инвестиция*, при котором делается упор на повышение рентабельности и учитывается возврат вложенных средств.

За основу эксперимента был взят второй вариант, в дальнейшем предполагается переход к третьему.

Таким образом, исходя из разработанной нами модели, финансирование осуществляется не только с учётом количества учащихся, но и наличия договорных отношений с конкретными предприятиями о подготовке для них специалистов. Также принимается во внимание успешное овладение учащимися образовательных программ, в том числе сверх требований государственного стандарта, а главное — трудоустройство по полученной профессии и успешная адаптация выпускников на производстве. (В Великобритании и США финансирование по итогам трудоустройства составляет 20–30% общего объёма финансирования).

Необходимо отметить и слабые места этой модели. Во-первых, учреждения начального профессионального образования могут пойти по пути наиболее подготовленных абитуриентов, при котором неизбежно ущемление интересов некоторых категорий молодёжи (инвалидов, детей риска и других), что противоречит законодательному праву каждого на до-



ступное и бесплатное получение первой рабочей профессии. Во-вторых, вероятно, фальсификация итогов трудоустройства. Однако, на наш взгляд, эти риски представляют собой меньшее зло, чем те перекосы в подготовке кадров, которые существуют в настоящее время.

Размеры финансирования и стимулирования мы предлагаем рассчитывать по таблице (см. табл. 1). За расчётную базу принят уровень финансирования, установленный федеральным бюджетом на 2004 год — 21 тысяча рублей на 1 учащегося системы начального профессионального образования в год.

(В США применяется ещё один критерий — за трудоустройство на высокооплачиваемую работу, что свидетельст-

вует о признании высокого качества подготовки рабочего. По нашему мнению, на первом этапе эксперимента введение такого критерия преждевременно).

Многие специалисты считают, что призыв выпускников в вооружённые силы сразу после окончания учреждения начального профессионального образования не позволит получить объективную картину результатов экспериментов. Но на службу в армию призываются только 14% выпускников учреждений начального профессионального образования, поэтому база для эксперимента достаточно большая.

Эксперимент в 2005 году будет проводиться в трёх субъектах Федерации. В нём примут участие 36 образовательных учреждений (от каждого субъекта по 10 учреждений начального профессионального образования, а также 6 учреждений федерального подчинения). По желанию регионов, масштаб эксперимента может быть расширен. Примерные объёмы дополнительного финансирования образовательного учреждения представлены в таблице 2.

Т а б л и ц а 1

1. За поступивших на обучение по договорам	3% от уровня финансирования из областного бюджета на образование
2. За сохранность контингента (по итогам каждого полугодия)	2% от уровня финансирования из областного бюджета на образование
3. За выпускников повышенного уровня квалификации	10% от уровня финансирования из средств заказчика кадров (работодателей)
4. За трудоустройство по полученной профессии	7% от уровня финансирования из средств заказчика кадров (работодателей)
5. За работу по профессии более шести месяцев	2% от уровня финансирования из средств заказчика кадров (работодателей)
6. За работу по профессии более 1 года	3% от уровня финансирования из средств заказчика кадров (работодателей)
<b>Итого: 27% от уровня финансирования</b>	

Т а б л и ц а 2

#### Параметры расчёта:

- 200 человек (выпуск)
- Уровень финансирования 2004 года — 21 тыс. руб. в год на одного учащегося.
- Надбавки (по совокупности) — 27% или 5,67 тыс. руб. на одного учащегося.
- Предполагается трудоустройство по специальности 100% выпускников.

	Министерство образования и науки	Субъект Федерации	Заказчик кадров	Служба занятости	Сумма:
	2%+3%		10%+7%	2%+3%	27%
1. На одно учреждение (200 учащихся)	210	210	714	210	1134
2. На субъект Российской Федерации		2100	7140	2100	11 340
3. На 6 учреждений федерального подчинения	1260		4284	1260	6804
Общий объём финансирования по учреждениям	1260	7560	25 704	7560	40 824

Уточнение расчётов возможно после определения конкретных учреждений начального профессионального образования.



Расчёт стоимости эксперимента производится, исходя из ежегодного среднего числа выпускников каждого учреждения начального профессионального образования, которое составляет примерно 200 человек.

В предлагаемом эксперименте будут задействованы диверсификационные источники финансирования.

1. Средства государственного бюджета (статьи бюджета на образование и службы занятости).

2. Средства работодателей (по согласованию).

В ходе эксперимента часть государственного бюджета, постепенно должна быть заменена средствами работодателей (по договорённости с ними). А если возникнет недовольство со стороны отдельных российских работодателей, которые привыкли получать рабочую силу без затраты дополнительных средств, то можно использовать опыт зарубежных стран, где введён так называемый «налог на квалификацию» (1–2% фонда оплаты труда всех юридических лиц, предприятий и организаций). Его задача — не пополнять государственную казну, а экономическим путём стимулировать работодателей к повышению квалификации своего персонала. Работодатель, который в течение года реализует программы профессионального образования и подготовки кадров в установленном объёме, освобождается от уплаты налога. Это был бы первый в истории налоговой практики России нефискальный (это не опечатка. — *И.С.*), а возвращаемый налог.

В Южной Корее, например, такой налог устанавливается ежегодно, исходя из процента людей, которые на своих фирмах должны пройти курс профессиональной подготовки (продолжительностью не менее трёх месяцев). Величина налога различается по отраслям промышленности, а также зависит от размера фирмы. В среднем этот показатель составляет 1,3%. Это означает, что фирма с числом в 1000 сотрудников, должна обеспечить подготовку 13 человек по трёхмесячным программам, 6–7 — по шестимесячным и т.д.

Практика других стран показала, что «налог на квалификацию» увеличивает бюджет на образование примерно на 10%. Это не столь большая добавка, но важно другое — работодатель начнёт привыкать к мысли о необходимости постоянной работы с персоналом, росту его квалификации. Попутно будут решаться и другие задачи, например, повышение качества и конкурентоспособности на мировом рынке отечественных товаров.

Такой подход обеспечит дальнейшее развитие модели многоканального финансирования профессионального образования, адекватной условиям рыночной экономики, при которой в процесс подготовки кадров вовлекаются все заинтересованные стороны: государство, регионы, работодатели и сами граждане. И каждая заинтересованная сторона, в соответствии со

своими интересами и возможностями, создаёт и поддерживает собственный канал финансирования. Логика такого развития предполагает переход к государственно-общественной форме управления профессиональным образованием, т.е. привлечение широкого круга социальных партнёров. Формирование бюджета, ориентированного на результат — это метод экономического управления, который учитывает потребительскую стоимость образовательных услуг, их общественную значимость и соответствие приоритетам государственной политики. Он реализуется посредством системы стимулов, повышающих социальную и экономическую эффективность использования бюджетных средств. При этом контроль за исполнением бюджета со стороны органов управления образованием переносится с оценки текущих расходов на оценку достижения запланированных показателей.

Проведённые Институтом развития профессионального образования (Смирнов И.П., Ткаченко Е.В.) совместно с Российским союзом товаропроизводителей (Рыжков Н.И.) исследования показали, что 71% работодателей готовы стать заказчиками кадров и финансировать их подготовку. В индустриально развитых городах, например, в Нижнем Тагиле и Новокузнецке учреждения профессионального образования уже дополнительно (в разных объёмах) финансируются заказчиками кадров.

Введение итогового финансирования неизбежно потребует оперативного решения вопросов прогнозирования рынка труда, разработки механизма государственного заказа, создания системы независимой (с участием работодателей) аттестации выпускников. Очевидно также, что в случае успешной апробации такого механизма в системе начального профессионального образования, он может быть распространён на другие уровни профессионального образования. **НО**