
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ФИНАНСИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Р.В. Ростовский

Всероссийская государственная налоговая академия
Минфина России
4-й Вешняковский проезд, 4, Москва, Россия, 109456

В статье рассматриваются подходы зарубежных стран к вопросам участия государства в финансировании системы образования. Изучается опыт пяти экономически развитых государств — Норвегии, США, Новой Зеландии, Японии и Великобритании. Выявляются принципы финансирования образовательных систем, динамика соотношения государственных и привлеченных средств как на макроуровне (уровне системы образования в целом), так и на микроуровне (уровне отдельных университетов).

Одной из наиболее актуальных проблем современного социально-экономического развития России является модернизация образования. К важнейшим направлениям модернизации относится изменение структуры финансирования образования и привлечение в образовательную систему средств из различных источников. Расходы государства в России на образование постоянно возрастают. В 2006 г. из средств консолидированного бюджета на российское образование было израсходовано более 201,5 млн руб. Растут и размеры привлеченных средств. Важным аспектом является поиск оптимального соотношения между средствами государственными и частными. В России этот вопрос остается пока открытым. В связи с этим большой практический интерес представляет изучение опыта зарубежных стран, что позволит применить в нашей стране наиболее оптимальные методы.

Целью статьи было обобщение зарубежного опыта по участию государства в финансировании системы образования. Для исследования были избраны пять экономически развитых государств — Норвегия, США, Новая Зеландия, Япония и Великобритания. В этих странах накоплен значительный опыт в вопросах поиска оптимального сочетания государственных и частных источников финансирования, элементы которого могли бы быть полезными и применимыми в российских условиях. В задачи исследования входило выявление принципов финансирования образовательных систем, динамики соотношения государственных и привлеченных средств как на макроуровне (уровне системы образования в целом), так и на микроуровне (уровне отдельных университетов).

Вопросы участия государства в образовательных системах изучались и зарубежными, и отечественными авторами. Из зарубежных исследователей можно выделить Э. Моргана, Д.Б. Джонстоуна, Г.А. Строма, В. Ройтера, Х. Хоффмана, П. Шрофф-Мета и др. В России вопросы государственного участия изучались В.М. Филипповым, М.В. Курбатовой, С.М. Кадочниковым, Т.Ю. Ломакиной, Н.П. Дронишинец и др. Наш подход к проблеме заключается в сравнительном анализе образовательных систем и определении приоритетов государства в вопросах финансирования систем образования пяти государств.

Причины участия государства в сфере образования. Традиционно экономическая теория объясняла эти причины исходя из соображений как эффективности, так и справедливости.

Первая причина заключается в том, что контроль над системой образования является общественным благом, которое рынок не в состоянии полностью финансировать. Идеи теории человеческого капитала, отразив сдвиги в использовании ресурсов общества, рост роли человеческого фактора, коренным образом изменили представление о характере затрат на образование [1. С. 48—49]. Они стали рассматриваться не столько как потребительские расходы, единовременная, безвозвратная затрата ресурсов общества на процесс обучения, а как одно из направлений инвестиций в человеческий капитал, которое увеличивает будущий поток доходов человека, фирмы и общества, а также способствует достижению справедливости, созданию «равенства шансов» в выборе направлений занятости и получении устойчивого дохода. Ранее образование характеризовалось как отрасль, потребляющая блага и ресурсы, выделяемые государством и домохозяйствами на основе перераспределения их доходов в процессе потребления. В новых условиях она стала характеризоваться как сфера производства и инвестирования со стороны заинтересованных в ее продукте субъектов, приносящая доход в форме более высокого дохода (для домохозяйств), повышения прибыли (для бизнеса), ускорения темпов роста и решения актуальных социальных проблем общества (для государства).

Вторая причина заключается в сложности определения доли и формирования механизмов частного инвестирования в образование. Проведенные зарубежными исследователями расчеты показывают, что рентабельность человеческого капитала, как правило, выше, чем физического. Например, в США оценка норм отдачи начального образования достигает 50—100%, среднего — 15—20%, высшего — 10—15%. Значительную часть этих выгод получают домохозяйства. При этом чем выше в стране дифференциация доходов в зависимости от уровня образования, тем выше выгоды домохозяйств и их заинтересованность в частных инвестициях в образование, тем выше доля населения в финансировании высшего образования [2. С. 61—68]. Перераспределение доходов в высшем образовании в сторону увеличения частных капиталовложений во многих случаях было вызвано финансовым кризисом правительств [3. С. 81—90]. Причины этих кризисов варьируются от смещения приоритетов правительств к другим общественным потребностям до проблемы собираемости налогов.

В соответствии с возникшей тенденцией получили обоснование утверждения, что правительственный вклад в высшее образование во многих странах слишком велик и, следовательно, экономически неэффективен. Частные инвесторы могут и хотят заменить общественный капитал частными вложениями в высшее образование, поскольку выгода и прибыль от такой деятельности существенна. Рынок должен регулировать допустимые пределы цен. Один из основных политических вопросов во всем мире, сопровождающий быстрый рост цен за обучение, — вопрос о финансовой помощи студентам. Он выдвигает на первое по значимости место вопрос о реализации стратегии привлечения частных капи-

таловложений как гарантии доступа к образованию тем, кто не имеет достаточных средств.

В научной литературе идут споры, считать ли рост неправительственных статей доходов явлением вынужденным или, наоборот, мобилизующим. Некоторые исследователи считают, что рост доходов является в основном процессом замещения, т.е. правительственные статьи сокращаются и организации, стремясь защитить свою операционную и финансовую базу, вынуждены изыскивать альтернативные источники доходов. Другие полагают, что возможности новых доступных источников доходов действуют мобилизующее, или что присутствует комбинация обеих тенденций [3. С. 81—90].

Третья причина, говорящая в пользу государственного финансирования высшего образования, относится к принципу справедливости: перераспределение богатства между богатыми и бедными. Государственные субсидии необходимы, чтобы уравнивать возможности поступления в вузы абитуриентов из различных социально-экономических слоев.

Таким образом, финансируя высшее образование, государство обычно преследует несколько целей: 1) обеспечение «нужного» размера системы высшего образования (достижение макроэффективности); 2) распределение финансовых ресурсов между вузами в соответствии с государственными интересами, запросами студентов и работодателей (достижение микроэффективности); 3) обеспечение доступности высшего образования для всех социально-экономических групп, т.е. равенства образовательных возможностей.

Три перечисленные выше причины участия государства в сфере образования и вытекающие из них подходы привели к тому, что правительства многих стран держат образование под своим контролем. Чтобы наглядно представить конфликт существующих ранее и формирующихся сегодня подходов к объяснению роли государства в сфере образования рассмотрим существующие модели участия государства в сфере образования на примере отдельных стран (табл. 1).

Таблица 1

Модели участия государства в финансировании сферы образования отдельных стран

Страна	Провозглашаемая цель	Используемые инструменты
Великобритания	Через доступное высшее образование способствовать росту промышленного производства	Все вузы финансируются на 50—60% из государственного бюджета (на основе нормативного финансирования). Внебюджетные средства составляют 40—50% доходов (проведение исследований, переподготовка, повышение квалификации, обучение иностранных студентов). С 1998/1999 учебного года введена плата за обучение своих студентов ($\frac{1}{8}$ от государственных затрат на обучение в год). Государственное беспроцентное кредитование обучения погашается после окончания вуза.
США	Через доступное высшее образование способствовать росту промышленного производства	Высшее образование относится к компетенции субфедерального правительства. Около 57% вузов являются частными. Федеральное правительство участвует в образовании через предоставление студенческих займов и образование исследовательских фондов.

Страна	Провозглашаемая цель	Используемые инструменты
Норвегия	Через доступное высшее образование способствовать росту промышленного производства	Государственное финансирование выделяется парламентом за счет общих государственных грантов каждому вузу. Грант выделяется по единой бюджетной схеме. Бюджет для каждого вуза составляется как часть государственного бюджета, одобренного парламентом. Определяется количеством студентов. Государство оплачивает обучение, остальные расходы финансируются студентами. Они имеют право на финансовую поддержку (стипендии и займы на образование). Капитальные расходы не отражаются в вузовских бюджетах. Оплачиваются за счет расходов государства на общие нужды. Затраты на исследования финансируются грантами из фондов: частных, общественных, ЕС, промышленных и государственных агентств
Новая Зеландия	Через доступное высшее образование способствовать росту промышленного производства	Финансовая автономия и глобальное финансирование: государство оплачивает обучение только студентов дневного обучения (EFTS) приоритетные направления, курсы и численность которых устанавливаются исключительно государством. Система оплаты: вузы сами определяют стоимость 1 студента, 75% платы государство финансирует напрямую. Если студент не EFTS или нуждается в средствах, он имеет право на государственный кредит, возврат которого осуществляется через налогообложение
Япония	Всеобщее и максимально доступное высшее образование	Превалирование частного сектора в высшем образовании. Низкое финансирование государственного сектора

Источник: [9. С. 28—37]

Великобритания. В последние десятилетия образование в Великобритании стало одним из приоритетных направлений в государственной политике. Функции центральной власти четко распределены по трем направлениям: 1) определение политики в области образования и постановка конкретных задач (Министерство образования, культуры, науки и технологий); 2) финансирование высших учебных заведений (Совет по финансированию высших учебных заведений); 3) контроль качества высшего образования (4. С. 10—44). В стране нет понятия ведомственных вузов — все вузы получают средства из бюджета Совета по финансированию высших учебных заведений. Отраслевые министерства могут быть связаны с родственными по профилю вузами только путем заказов на проведение исследований или на подготовку (переподготовку, повышение квалификации) специалистов, что входит во внебюджетную составляющую доходов вуза.

Ежегодно Министерство образования и занятости публикует доклад об основных задачах, целях и приоритетах в области высшего образования. Вопросами финансирования вузов занимается Совет по финансированию высшего образования, фактически отделенный от Министерства образования и занятости, подчиняющийся только Правительству страны. Ежегодно Совет рассматривает показатели деятельности вузов и по определенной формуле — известной ректорам и об-

щественности, определяет долю бюджетного финансирования вуза по всем статьям, включая научные исследования.

В принципах нормативного финансирования вузов в Великобритании учитывается категория вузов (специальностей) — они разбиты на несколько групп — гуманитарные, технические, медицинские и др. Есть также коэффициенты, учитывающие региональные особенности вузов, в частности, более дорогие коммунальные услуги в крупных городах или зафиксированные в Правительственном докладе о политике в области образования на очередной год, приоритеты в отдельных регионах. Как правило, Советом по финансированию высшего образования определяется только фонд заработной платы профессорско-преподавательского состава (хотя и по определенной формуле, базируясь на численности студентов и т.п.), а конкретную численность профессорско-преподавательского состава определяет вуз.

В Великобритании примерно 50—60% бюджета вуза составляют средства, выделяемые государством. Оставшиеся 40—50% вузы зарабатывают в основном за счет (в порядке убывания долей): проведения прикладных исследований по договорам с фирмами; проведение работ по заказам региональных властей; платы за обучение от иностранных учащихся; спонсорских взносов (которые сопоставимы, а в ряде случаев превышают плату за обучение от иностранных учащихся).

США. Модель участия правительства США в сфере образования имеет свои отличительные особенности [5. С. 93—104; 4. С. 81—90]. Высшее образование в стране находится под контролем штатов, а не федерального правительства. Поэтому с незначительными исключениями (как, например, военные академии), государственное высшее образование признано и управляется 50 штатами. Примерно 57% колледжей и университетов, зачисляющих 23% всех студентов, являются частными некоммерческими, среди которых большинство — это наиболее престижные колледжи и университеты, а также открытые вузы. Федеральное правительство обладает двумя важными функциями, которые одинаково применяются как к частным, так и государственным вузам: обеспечение студентов финансовой помощью, которая большей частью выступает в форме гарантированных правительством и субсидированных займов, а также обеспечение большинства (но не всех) исследовательских фондов, в особенности функционирующих в области биомедицинских и физических наук.

Управление американским частным высшим образованием является компетенцией правлений, которые обычно называются «советами попечителей». Советы попечителей состоят из граждан, занимающих высокое положение и обладающих достаточным состоянием, чтобы заниматься благотворительностью в пользу вузов или, благодаря своему социальному положению, влиять на других, делать пожертвования. Попечители очень часто являются выпускниками этих вузов и действуют в соответствии с законодательством на добровольных началах, так как заинтересованы в развитии колледжа или университета и это считается престижным.

Власть в государственных вузах находится в руках правлений, а не министерств (в США они называются «государственные департаменты образования»).

Эти правления избираются непосредственно, либо (чаще) назначаются губернатором и одобряются законодательным органом штата. Они представляют не только общественный интерес, но и интересы какого-то конкретного колледжа или университета.

Большинство государственных колледжей и университетов США управляются не одним правлением, а частью мультикампусной системы: группой государственных вузов, в которой каждый имеет свою миссию, академические и др. программы, внутреннюю политику и методики, а также главного операционного директора, которыми управляет единое правление посредством системного директора.

За последние 20 лет государственные колледжи и университеты США испытали заметные перемены в соотношении статей доходов из различных источников. Следует обратить внимание на тот факт, что уменьшение в размере пропорций не означает уменьшения ни в текущих ценах, ни в постоянном долларовом эквиваленте. Общая сумма доходов по американским колледжам и университетам возросла (увеличение составило 81% в постоянном долларовом эквиваленте) за данный период. Таким образом, существенное снижение финансовых вливаний со стороны государства в долевым выражении отражает скорее снижение темпов роста, нежели абсолютное снижение в текущих или постоянных ценах.

Норвегия. Большая часть университетских фондов Норвегии базируется на различных государственных грантах [6. С. 28—31]. Всевозрастающая доля общеуниверситетских ресурсов поступает из иных источников. Национальный исследовательский совет ежегодно предоставляет крупные гранты для университетов. Гранты, выделяемые общественными или частными фондами, ЕС, промышленными, государственными и муниципальными агентствами, финансируют основную часть исследовательской работы в университетах.

В настоящее время парламентские гранты выделяются в качестве общих грантов для каждого университета (поуниверситетское финансирование). Предполагается, что гранты покроют расходы на всю университетскую деятельность, включая основное управление, библиотеки, дорогостоящее оборудование, ремонт, а также различные капитальные затраты. Гранты состоят из единой бюджетной схемы. Бюджет для каждого учебного заведения представляет собой отдельную часть годового бюджета, одобренного парламентом. Ключевой цифрой при составлении годового бюджета вузов в Норвегии является число студентов. За последние 15 лет XX века количество студентов в университетах Норвегии почти удвоилось, но в настоящее время снижается.

В Норвегии бесплатное высшее образование, однако студенты обязаны платить за членство в организациях социального обеспечения, отвечающих за жилье и т.д.

При расчете бюджета для вуза Министерство исходит из бюджета предыдущего года, увеличивая финансирование, добавляя средства для дополнительного набора студентов или других новых расходов и адаптируя его к изменениям цен и зарплат. Правительство также может произвести необходимые сокращения, чтобы ликвидировать дефицит общенационального бюджета. Таким

образом, бюджет соединяет в себе исторически сложившиеся бюджеты для каждого вуза в отдельности и средства на увеличение числа студентов по единой двухценовой системе.

Вопросы финансирования строительства новых зданий для университетов рассматриваются парламентом ежегодно. Эти затраты не отражаются университетскими бюджетами, так как стоимость новых зданий оплачивается Министерством в рамках расходов на общественные нужды. Все здания являются собственностью университетов, и их содержание и текущий ремонт покрываются за счет университетского бюджета.

Распределение ресурсов на основании достигнутых результатов становится все более важным в Норвегии. Университеты могут свободно распределять средства бюджета между различными статьями затрат. Отмена финансовых ограничений и увеличение внешних источников дохода радикально изменили финансовое управление университетов. Наиболее важные элементы внутренней организации и управления университетом зависят от национальных стандартов, воплощенных в законах и моделях национального бюджета.

Таким образом, университеты достаточно свободны в использовании бюджетной схемы, однако Министерство оставляет за собой основные политические и стратегические решения, например, определение специальностей и числа новых студентов, а также общего числа студентов на каждом факультете.

Новая Зеландия. К особенностям моделей финансирования в Новой Зеландии относится финансовая автономия и глобальный бюджет вузов, а также система оплаты образования в вузах [7. С. 4—9]. Глобальное финансирование и финансовая автономия были введены достаточно давно. Оно основано на EFTS (студентах дневной формы обучения). Государство оказывает влияние не напрямую, а через студентов. Ценность EFTS составляет от 3,996 до 26,137 новозеландских долларов. Существует восемь групп EFTS в зависимости от возраста студента, статуса студента или выпускника, типа высшего образовательного учреждения (для частных он ниже), курса.

Процесс бюджетного финансирования строится по следующей схеме: государство информирует вузы о приоритетных направлениях и курсах; образовательное учреждение сообщает, сколько студентов оно намерено принять на данный курс; государство сообщает, сколько студентов оно готово профинансировать (однако образовательное учреждение может зачислить больше студентов).

Модель EFTS дает высшим образовательным учреждениям широкие полномочия по определению своих затрат. Это позволяет эффективно использовать бюджетные средства по многим направлениям (зарплата, инвестиции, недвижимое имущество). Государство не вмешивается напрямую, однако осуществляет свое влияние через установленные финансовые условия. Одним из элементов управления является спрос со стороны студентов. Но система требует высокого уровня доступной информации о высших образовательных учреждениях и предлагаемых ими курсах для того, чтобы студенты имели выбор и гарантированную свободную конкуренцию.

Система оплаты услуг вузов содержит следующие элементы и механизмы: 1) оплата устанавливается в размере 25% от общей стоимости образования, т.е. не зависит от стоимости обучения, 75% которого должно оплачивать государство; 2) образовательные учреждения сами должны определять объем оплаты и являться ее получателями (средняя оплата составляет 2800 новозеландских долларов в год); 3) с 1992 г. каждый гражданин может получить государственный кредит на образование. Возврат кредита зависит от дохода/зарплаты после окончания обучения. Производится через систему налогообложения.

Фиксированная связь между индивидуальным и государственным вкладом в стоимость образования (25% : 75%) важна — государство не имеет права снижать свою долю финансирования. Капитальная стоимость кредита выплачивается студентом, а не государством. Это означает, что система будет функционировать даже при бюджетных ограничениях.

Япония. Высшее образование Японии занимает одно из ведущих мест в мире по уровню охвата населения высшим образованием [8. С. 70—79]. Качество подготовки специалистов в японских вузах по международным стандартам остается низким, прежде всего вследствие недостаточного внимания государства к развитию высшей школы. По сравнению с другими странами доля частных учебных заведений среди вузов Японии оказалась исключительно высокой, что отрицательно сказалось на качестве и структуре подготовки специалистов.

Вместе с тем финансовые возможности частных вузов (за исключением нескольких) весьма ограничены. В период 1950—1990-х гг. текущие расходы на одного студента в государственном вузе были выше, чем в частном. В то же время плата за обучение в частных вузах значительно превосходит оплату в государственных вузах. В среднем это различие достигает двукратного размера, а в технических и медицинских вузах разрыв увеличивается в 3—5 раз. Такая политика государства, когда в обществе доминирует частный характер высшей системы образования и плата за обучение в частных технических вузах намного превышает оплату в государственных, ведет к возникновению структурных диспропорций в подготовке специалистов. Поскольку частным вузам не хватает средств, они предпочитают открывать факультеты по гуманитарным и социальным наукам.

Отношения делового мира к сложившемуся положению было двойственным. При наличии системы пожизненной занятости и акцента на старшинство при продвижении по службе и оплате труда большинство служащих, как ожидается, будут работать в одной и той же компании до выхода на пенсию. Поэтому бизнес вкладывает значительные средства в свои собственные программы обучения по месту работы. В некоторых случаях потребность компании в новых дипломированных специалистах удовлетворяется в одном университете. Подобная политика привела к тому, что университеты в Японии имеют монополию на человеческие ресурсы. Их единственная функция — сортировать и классифицировать студентов в ходе вступительных экзаменов, а четыре года спустя выпускать их с дипломом учебного заведения. Однако сейчас основным

требованием, предъявляемым бизнесом к системе высшего образования, становится подготовка творческих, неординарно мыслящих, способных к инновациям и инициативе студентов.

Анализ причин государственного участия в образовании и моделей участия на примере отдельных стран позволяет подвести определенные итоги: 1) финансирование высшего образования имеет альтернативы, обусловленные развитием и самого общества, и системы образования как общественного института; 2) высшее образование занимает центральное место во все более технологичной и основывающейся на знаниях экономике, является двигателем индивидуальной, социальной и экономической мобильности; 3) пример ряда стран показал: растущий спрос на образование отражает тот факт, что «образование становится еще одним потребительским товаром «верхнего звена»» [5. С. 93—104]; 4) высшее образование сталкивается с ухудшением финансового положения большинства образовательных учреждений в той степени, в которой они зависят от государственного финансирования; 5) имеются значительные ограничения политики диверсификации доходов, которые зависят от уровня промышленного развития страны, особенностей исторического, культурного и социального развития.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Кадочников С.М.* Особенности высшего образования как экономического блага и некоторые практические следствия этих особенностей // Университетское управление: практика и анализ. — № 2, 2001.
- [2] *Курбатова М.В.* Проблемы становления системы частного инвестирования в высшее профессиональное образование // Университетское управление: практика и анализ. — 2003. — № 3.
- [3] *Морган Э.В.* Диверсификация источников финансирования в системе высшего образования: сравнительный обзор // Университетское управление: практика и анализ. — 2004. — № 2.
- [4] *Ломакина Т.Ю.* Современный принцип развития непрерывного образования — М.: Наука, 2006.
- [5] *Джонстоун Д.Б.* Сокращение финансирования высшего образования: стимулы и ограничения диверсификации доходов // Университетское управление: практика и анализ. — 2002. — № 2.
- [6] *Стром Г.А.* Национальная система финансирования вузов Норвегии // Университетское управление: практика и анализ. — 2000. — № 4.
- [7] *Ройтер В.* Финансирование образования: Международные модели, пути, опыт и мышление // Университетское управление: практика и анализ. — 2000/ — № 4.
- [8] *Дронишинец Н.П.* Проблемы управления системой высшего образования в Японии // Университетское управление: практика и анализ. — 2002. — № 1.
- [9] *Филлипов В.М.* Сравнительный анализ систем управления в вузах, организации и экономики образования // Университетское управление: практика и анализ. — 1998. — № 1.

THE INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PARTICIPATION OF THE STATE IN FINANCING SYSTEM OF HIGHER EDUCATION

R.V. Rostovskiy

Russian state tax academy of the Ministry of Finance of Russia
4-th Veshnyakovskiy pr., h. 4, Moscow, Russia, 109456

In article are considered approaches of foreign countries in questions of participation of the state in financing an education system. Experience of five economically developed states is studied Norway, the USA, New Zealand, Japan and the Great Britain. Principles of financing of educational systems, dynamics of a parity of the state and involved means as at a macrolevel (a level of an education system as a whole), and at a microlevel (a level of separate universities) come to light.