

ЛОВУШКИ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В ФИНАНСИРОВАНИИ УНИВЕРСИТЕТОВ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

АБАНКИНА ИРИНА ВСЕВОЛОДОВНА

*директор Института развития образования, к.э.н., ординарный профессор,
НИУ ВШЭ, Москва, Россия*

E-mail: *abankinai@hse.ru*

АБАНКИНА ТАТЬЯНА ВСЕВОЛОДОВНА

*директор Центра государственного сектора экономики, к.э.н., профессор,
НИУ ВШЭ, Москва, Россия*

E-mail: *abankinat@hse.ru*

ФИЛАТОВА ЛЮДМИЛА МИХАЙЛОВНА

*ведущий научный сотрудник Института развития образования, к.э.н.,
НИУ ВШЭ, Москва, Россия*

E-mail: *lmfilatova@hse.ru*

Тенденции общественного спроса на образование и наметившийся дисбаланс спроса и предложения в секторе высшего образования позволяют выдвинуть гипотезу о трансформации роли университетов в региональной экономике и выявить ловушки региональной дифференциации. В условиях дифференциации финансового обеспечения вузов меняются основные параметры экономических ресурсов в образовании.

В России стабилизировать свое финансовое положение вузам позволяет диверсификация источников финансирования. Однако этот процесс идет крайне медленно и пока основным дополнительным источником доходов вузов в России служит расширение объемов платного образования. Фактически мы сталкиваемся с феноменом эффекта ловушки дифференциации, последствиями которого является усиливающееся расслоение вузов по объемам и источникам финансирования¹.

В качестве информационной основы использованы базы данных Росстата, Единой информационной системы обеспечения деятельности Минобрнауки России и Аналитической компоненты Комплексной системы управления финансами Минобрнауки России за 2013 – 2015 годы.

1. Первая ловушка – ловушка рассогласования спроса на высшее образование со стороны семей и предложений контрольных цифр приема по направлениям подготовки за счет бюджетных средств.

¹ Исследование осуществлено по результатам участия специалистов НИУ ВШЭ в работе по проведению апробации Аналитического компонента Комплексной системы управления финансами Минобрнауки России в 2015 году.

Изменение структуры спроса на высшее образование является результатом взаимодействия экономической и социальной реальности с общественным сознанием. В настоящее время установление контрольных цифр приема проводится административным способом.

Спрос на бакалавриат и магистратуру подвержен влиянию отличающихся друг от друга сил/факторов. Спрос на бакалавриат определяется предпочтениями семей и зависит от уже сформированных стереотипов, влияния массовой культуры, моды, СМИ, рекламы, слухов и т.п., а также отразившихся в массовом восприятии реальных сигналов с рынка труда – в какой профессии можно заработать, где требуются специалисты, где охотно берут молодежь. При планировании КЦП отдельно рассматриваются два уровня образования – бакалавриат (вместе со специалитетом, т.к. по типу поведения потребителя они практически не отличаются) и магистратура с аспирантурой. Причем спрос на "верхние" уровни высшего образования находится в прямой зависимости от выпуска бакалавриата и специалитета, а также бюджетных ограничений и государственной политики в приоритетных направлениях подготовки.

Спрос на магистерские и аспирантские программы определяется рациональными целями студентов и воспринимаемыми ими сигналами рынка (превышение зарплат в выбираемой области деятельности над средним уровнем по рынку, спрос на специалистов определенного типа, в т.ч. в науке). Спрос в этой части образования смещается вслед за инвестиционными и инновационными проектами, программами и т.п., которые также отражаются в информационном поле медиакоммуникаций.

Процесс становления магистратуры в новых условиях сохраняет сложившиеся предпочтения по популярным специальностям (инженерные и наука об обществе). Этим можно объяснить неустойчивый характер долгосрочных прогнозов. Значимость магистратуры по педагогическим наукам связана с серьезной переподготовкой по новым педагогическим стандартам действующих учителей. Для этих целей раздвигаются рамки очного и очно-заочного образования, вводится модульный формат. За счет этих мер повышается приток студентов. По другим направлениям весьма сглаженная динамика. Отдельные выбросы являются откликом на эффект «двойных выпусков», объединивших специалистов и бакалавров в один поток по завершении их обучения в 2015 году.

Результаты приема студентов 2013 года свидетельствуют об итогах десятилетнего реформирования сферы образования. Численность принятых на обучение студентов составила 1 142 тыс. человек. При этом 417 тыс. человек обучается за счет бюджетных средств – 37% от общего приема. По направлению подготовки «Экономика и управление» на бюджетной основе обучается около 10,3% студентов, т.е. практически 90% принятых на обучение студентов самостоятельно оплачивает учебу в вузе. По гуманитарным наукам около 18,5% обучается за счет бюджетных средств и 81,5% – на платной основе

(рис. 1). В настоящее время отсутствует сбалансированная политика в подготовке кадров. Отмечается явная разница в сегментации приема по направлениям подготовки за счет бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

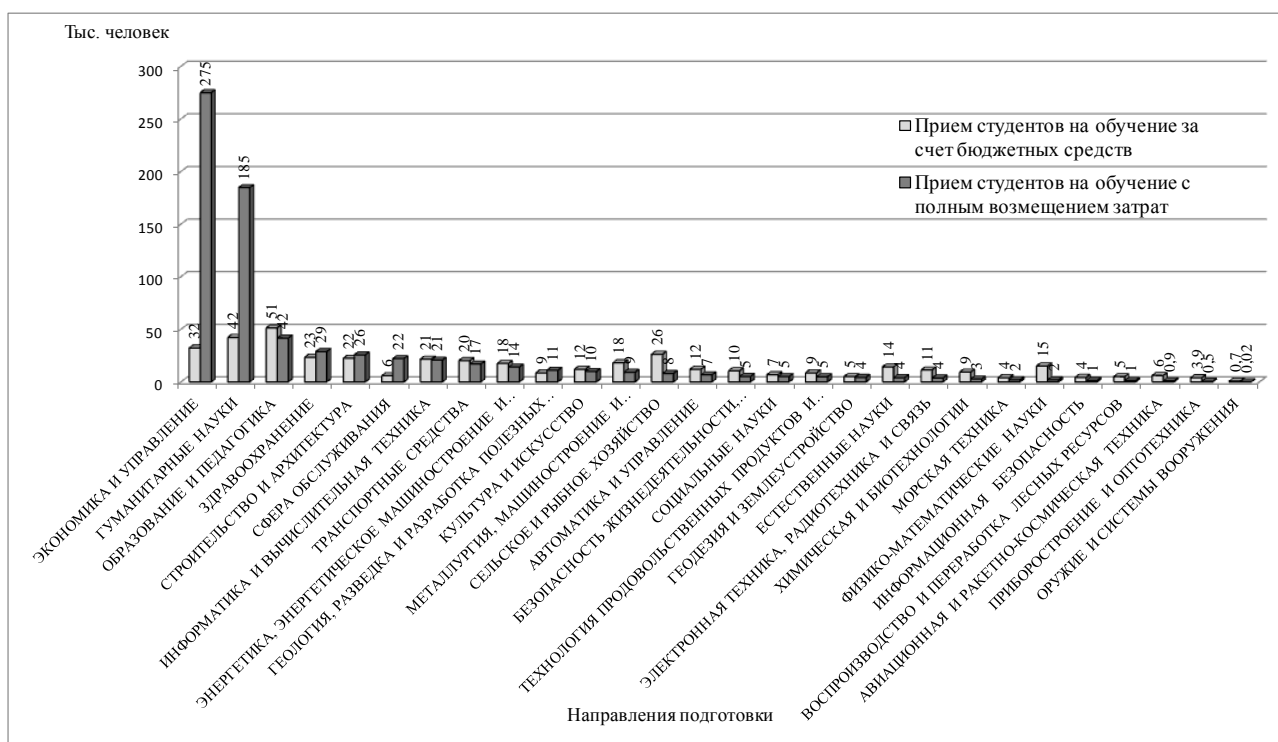


Рис. 1. Прием студентов на обучение по образовательным программам бакалавриата и специалитета в 2013 году, тыс. человек

Настойчивость в выборе семей свидетельствует о восьмикратном превышении приема студентов с полным возмещением затрат по направлению «Экономика и управление» относительно бюджетного контингента, четырехкратном – по направлениям «Гуманитарные науки» и «Сфера обслуживания».

Несомненно, дифференциация приема студентов по образовательным программам отразится и на финансовых результатах вузов. При этом для обоснования качества обучения в вузах важно отслеживать соответствие профильной ориентации образовательных программ.

Прием в магистратуру в настоящее время составляет примерно 30% от выпуска из бакалавриата. При массовом выпуске из бакалавриата в ближайшие годы процент поступления в магистратуру может упасть до 20-25% (рис. 2).

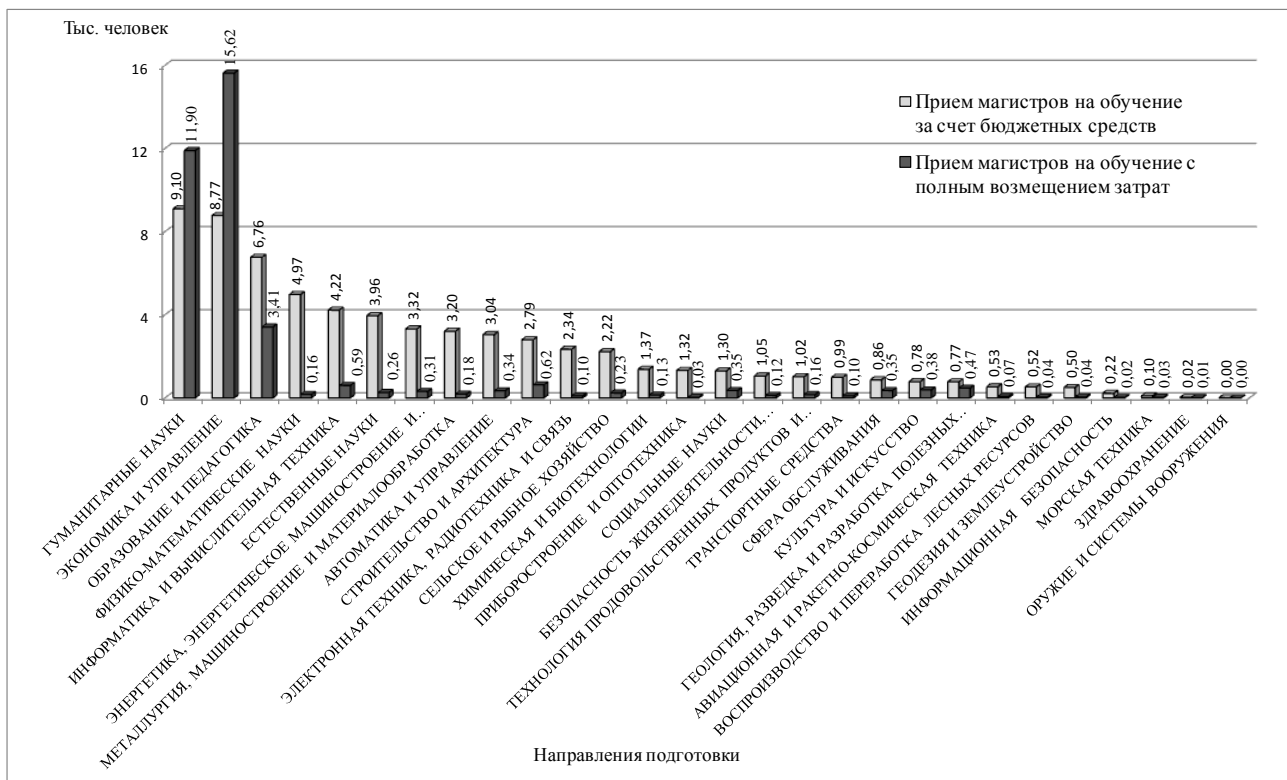


Рис. 2. Прием студентов на обучение по образовательным программам магистратуры в 2013 году, тыс. человек

В магистратуре также отмечаются направления подготовки, в которые семьи готовы финансировать в образовании: экономика и управление (63% платное обучение) и гуманитарные науки (56% платное обучение). Государство поддерживает другие направления подготовки, не пользующиеся спросом у населения. Таким образом, фактически сложилась существенная дифференциация не столько вузов, сколько направлений подготовки, приводящая к масштабному дисбалансу спроса и предложения в структуре высшего образования.

С 2010 г. отмечается снижение объемов поступлений из внебюджетных фондов и средств от населения (рис. 3).

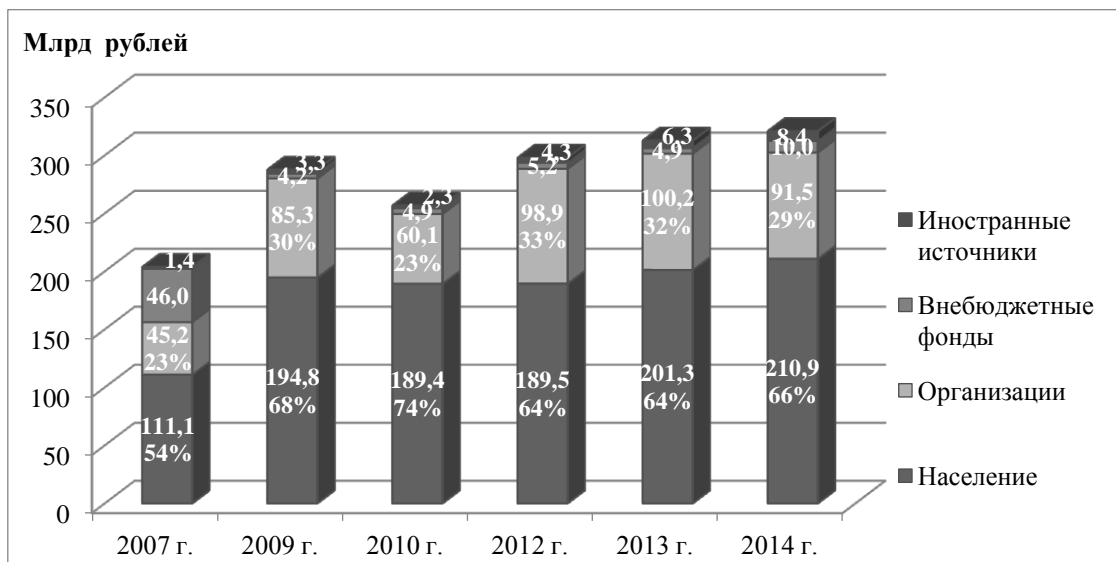


Рис. 3. Структура внебюджетных средств в сфере высшего образования, млрд рублей

2. **Вторая ловушка** – ловушка региональной дифференциации в заработной плате, провоцирующая увеличение финансового обеспечения высшего образования.

Для высшего образования Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» было предусмотрено, что заработная плата профессорско-преподавательского состава (далее – ППС) должна быть вдвое больше по отношению к региональной средней заработной плате в экономике.

Общее сокращение бюджетных поступлений незначительно повлияло на темпы роста расходов на оплату труда (с начислениями) в государственных и муниципальных образовательных организациях высшего образования. Прирост данных расходов в 2014 г. составил 11,1% относительно 2013 года, темпы прироста в 2013 году были несколько выше и соответствовали 12,3% относительно 2012 года (табл. 1). Как видно из таблицы 1 финансовая потребность в обеспечении фонда оплаты труда в вузе сопоставима с общим объемом бюджетных средств, предоставляемым вузам. В 2014 г. эти объемы становятся фактически равными. Вузы оказываются перед дилеммой: либо сокращать персонал, либо искать дополнительные источники для покрытия оплаты труда и других расходов.

Таблица 1

Расходы на оплату труда государственных (муниципальных) образовательных организаций высшего образования Российской Федерации в 2009 - 2014 гг.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Млн рублей						
Расходы в целом	463 625,2	463 447,5	528 775,6	536 709,8	573 603,5	615 646,4
Расходы на оплату труда (с начислениями) из общих расходов	272 425,1	279 401,1	310 479,4	335 595,8	366 031,9	399 478,1
<i>Бюджетные расходы</i>	265 388,9	270 104,8	309 839,0	324 766,3	357 336,7	395 753,8
<i>Бюджетные расходы на оплату труда (с начислениями)</i>	154 164,7	160 355,3	173 885,4	195 592,9	219 612,4	244 014,3
Темпы роста к предыдущему году, %						
Расходы в целом		100,0	114,1	101,5	106,9	107,3
Расходы на оплату труда (с начислениями) из общих расходов		102,6	111,1	108,1	109,1	109,1
<i>Бюджетные расходы</i>		101,8	114,7	104,8	110,0	110,8
<i>Бюджетные расходы на оплату труда (с начислениями)</i>		104,0	108,4	112,5	112,3	111,1

При этом в структуре как бюджетных, так и общих расходов оплата труда с начислениями неизменно растет, ее доля в 2014 г. достигла 64,9%. За шесть лет структурные смещения в сторону увеличения оплаты труда в общих расходах составили 6,1 п.п. (в сравнении с 2009 г. - 58,8%). Это позволило к 2014 г. заработную плату профессорско-преподавательского состава (далее - ППС) вузов увеличить более чем на 20%, что соответствует 145% от среднего уровня по экономике Российской Федерации. В 2012 г. этот показатель составлял 110,4%, его прогнозируемое значение в 2015 г. - 126,5%.

Перераспределение расходов в пользу обеспечения приоритетных задач, направленных на увеличение фондов оплаты труда для преподавателей в значительной степени повлияли в 2014 году на снижение расходов по формированию и поддержанию имущественного комплекса: оборудования (до 80,2%), вычислительной техники (до 80,6%), библиотечного фонда (96,4%), а также материальных запасов (до 95,3%). При этом расходы на поддержание имущественного комплекса по увеличению стоимости основных фондов в Москве выросли в 9,7 раз относительно 2013 года. Если учесть, что в Москве находится 16% государственных (муниципальных) образовательных организаций высшего образования, то на поддержание имущественного комплекса этих вузов в 2014 году были израсходованы 111 334,2 млн рублей или 70,8% от общих расходов на увеличение стоимости основных средств, в

остальных 84% вузах были использованы 20 699,5 млн рублей или 13,2% от общих расходов на увеличение стоимости основных средств (табл. 2). Эти факты также подтверждают политику концентрации государственных средств на локальных точках роста, в частности наращивание имущественного комплекса вузов, расположенных в Москве. Такая политика приводит к поляризации вузов и к сворачиванию возможностей развития для значительной части региональных вузов. Они вынуждены для поддержания в нормальном состоянии имущественного комплекса предпринимать активные усилия по поиску внебюджетных источников финансирования в условиях падения платежеспособного спроса домохозяйств.

Таблица 2

Сведения о расходах государственных (муниципальных) образовательных организаций высшего образования в 2013 и 2014 годах, млн рублей

	Российская Федерация			Образовательные организации высшего образования без г. Москва			г. Москва		
	2013 г.	2014 г.	Темпы роста, %	2013 г.	2014 г.	Темпы роста, %	2013 г.	2014 г.	Темпы роста, %
Расходы организаций - всего	573 603,5	615 646,4	107,3	419 551,2	443 897,3	105,8	154 052,3	171 749,1	111,5
Оплата труда и начисления на оплату труда	366 031,9	399 478,1	109,1	264 932,6	282 367,8	106,6	101 099,4	117 110,3	115,8
Оплата работ, услуг	117 914,8	121 810,2	103,3	81 606,1	86 904,7	106,5	36 308,7	34 905,5	96,1
Социальное обеспечение	4 961,3	5 466,2	110,2	4 339,0	4 853,5	111,9	622,3	612,7	98,5
Прочие расходы	84 695,5	88 891,8	105,0	68 673,6	69 771,2	101,6	16 021,9	19 120,6	119,3
Увеличение стоимости основных средств	67 377,5	157 358,4	233,5	48 354,8	38 780,3	80,2	19 022,7	118 578,1	623,4
В том числе:									
машины и оборудование	30 162,0	24 181,2	80,2	22 868,0	17 146,0	75,0	7 294,0	7 035,2	96,5
из них вычислительная техника	5 162,2	4 160,4	80,6	4 237,0	3 060,1	72,2	925,2	1 100,4	118,9
библиотечный фонд	1 186,0	1 143,4	96,4	973,4	934,8	96,0	212,7	208,7	98,1
прочие виды основных фондов	36 029,4	132 033,8	366,5	24 513,4	20 699,5	84,4	11 516,0	111 334,2	966,8
Увеличение стоимости материальных запасов	29 948,6	28 537,7	95,3	24 133,6	22 612,8	93,7	5 815,1	5 924,9	101,9
Расходы на содержание общежитий	17 071,9	19 214,1	112,5	13 222,9	14 462,0	109,4	3 849,0	4 752,1	123,5

Для того, чтобы обеспечить к 2018 году намеченное увеличение на 200% относительно среднемесячной заработной плате по экономике в сложившейся дифференциации по регионам необходимо практически на 30% увеличивать объемы бюджетного финансирования на высшее образование. Однако возможности обеспечить двукратное превышение заработной платы ППС по отношению к средней по региону за счет диверсификации доходных источников сильно зависят от уровня развития региональной деловой среды, а также платежеспособности семей. Даже в экономически развитых регионах

есть угроза попасть в ловушку невыполнения обязательств. Концентрация ведущих университетов и значительной доли ППС в регионах с высоким уровнем заработной платы требует значительного притока дополнительных финансовых ресурсов в систему высшего образования, источники которых ограничены. Это порождает новые вызовы перед университетами по развитию экономической активности и инициативы.

Вузы в регионах России, главным образом, ориентированы на образовательную деятельность и их доходы формируются за счет этого ключевого источника. Доходы вузов складываются из доходов от образовательной деятельности, доходов от научной деятельности и прочих доходов.

3. Третья ловушка – ловушка завышенных обязательств.

Завышенные обязательства могут привести к дефициту бюджетных средств в условиях выполнения обязательств на реализацию мер по повышению средней заработной платы преподавателей организаций высшего образования до 200% от средней заработной платы. Объем субсидии покрывает только расходы вузов на оказание услуг: фонд оплаты труда с начислениями и учебные расходы. В результате доля фонда оплаты труда в нормативе финансирования повышается до 85%, что представляет угрозу качеству реализации образовательных программ.

В рамках выполнения пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования» Министерством образования и науки Российской Федерации был подготовлен проект Методики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию основных профессиональных образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки (далее – Методика).

Ряд положений Методики, на наш взгляд, затруднит решение некоторых приоритетных задач государственной политики в сфере высшего образования, среди которых создание условий для повышения качества образовательных услуг и обеспечения конкурентоспособности на международном уровне государственных образовательных организаций, реализующих программы высшего образования.

Заложенный в Методике механизм выравнивания финансирования вузов по сложившимся в отрасли средним затратам с учетом утвержденного объема бюджетных ассигнований, не предусматривает привязки нормативных затрат к параметрам федеральных государственных образовательных стандартов и требований, образовательных стандартов и требований, устанавливаемых

государственными образовательными организациями высшего образования самостоятельно (в соответствии со статьей 11 федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Принципы определения параметров, влияющих на размер нормативных затрат (стоимостных групп направлений подготовки (специальностей), перечня составляющих нормативных затрат, значений базовых нормативных затрат и корректирующих коэффициентов) не достаточно прозрачны.

В состав нормативных затрат не вошел целый ряд затрат, связанных с реализацией учебного процесса (пополнение библиотечных фондов, проведение приемной кампании, участие студентов в конференциях и семинарах), повышением качества и эффективности работы профессорско-преподавательского состава (международная мобильность, эффективный контракт), развитием образовательных программ, а также финансированием текущей деятельности (обеспечение административно-управленческой и учебно-вспомогательной деятельности, охрана труда и др.). При этом, на их долю по оценкам НИУ ВШЭ приходится до 50% субсидии на выполнение государственного задания в части оказания государственных услуг.

Данные недостатки Методики особенно ярко могут отразиться на ведущих образовательных организациях высшего образования, привести к снижению качества оказываемых ими государственных услуг. Отсутствие прямой связи нормативных затрат и качества оказываемых ими услуг, непрозрачность механизма формирования нормативных затрат, неполное покрытие затрат, приведет как минимум, к двукратному снижению финансирования реализации образовательных программ высшего образования такими организациями. При этом, именно на ведущие российские университеты возложена задача по вхождению в топ-100 международных рейтингов университетов, решение которой в случае применения Методики становится крайней затруднительно.

Механизм установления нормативов должен создавать стимулы для повышения качества оказываемых образовательными организациями услуг. Поэтому базовые нормативные затраты для каждой стоимостной группы должны быть дифференцированы по уровню качества услуг, который может обеспечить каждое конкретное образовательное учреждение высшего образования. Для этого целесообразно выделить как минимум два уровня дифференциации базового норматива по уровням качества оказываемых услуг высшего образования:

- базовые нормативные затраты для стоимостных направлений подготовки, по которым вузы устанавливают собственные образовательные стандарты и требования (в соответствии со статьей 11 федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»);

- базовые нормативные затраты для всех остальных стоимостных направлений.

Дифференциация базовых нормативных затрат по качеству образования позволит организовать различные конкурентные ниши и создать необходимые механизмы перехода на конкурсные принципы распределения субсидий, в том числе и негосударственным образовательным организациям, реализующим программы высшего образования.

Нормативные затраты на услуги высшего образования должны устанавливаться на этапе планирования бюджета на очередной год и плановый период и служить основанием для расчета ассигнований на высшее образование. Таким образом, создается важная предпосылка для политического выбора, где утверждение бюджетных ассигнований в размере, не покрывающем нормативные потребности, будет свидетельствовать либо о снижении качества услуг, либо о сокращении количества бюджетных мест.

Методика должна предусматривать покрытие всех затрат, которые необходимы как для реализации федеральных государственных образовательных стандартов, так и образовательных стандартов, самостоятельно устанавливаемых образовательными организациями. Необходимо определить полный перечень возмещаемых затрат, натуральных (количество ППС на услугу, площадь учебных, вспомогательных, административных помещений на обучающегося, количество приобретаемых изданий для пополнения библиотечного фонда и др.) и финансовых нормативов (средний уровень оплаты труда единицы ППС, средняя стоимость содержания площадей помещений разных типов и др.). Причем, нормативы должны учитывать технологии оказываемых услуг и требования законодательства. Финансовые нормативы должны соответствовать рыночной стоимости приобретения соответствующих товаров, работ и услуг.

Подводя итоги, можно констатировать, что расходы федерального бюджета недостаточны для обеспечения перехода на эффективный контракт высшего образования в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Планируемая субсидия фактически полностью уходит на покрытие расходов по оплате труда. На другие расходы, связанные с содержанием имущественного комплекса и обеспечением учебного процесса бюджетных ассигнований не хватает, что ставит под угрозу качество учебного процесса.

Фактически нехватка средств подталкивает вузы к следующим сценариям развития:

- либо выполняется эффективный контракт ППС, но при этом под угрозой недофинансирования остается имущественный комплекс, его содержание и развитие;

- либо выполняются обязательства по содержанию имущественного комплекса и материального обеспечения учебного процесса, но тогда выделенные бюджетные ассигнования не позволяют перейти к эффективному контракту ППС.