Спирюхова Елена Александровна. Оценка и финансирование образовательных услуг : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2003 161 c. РГБ ОД, 61:04-8/638-9

**Содержание к диссертации**

Введение

1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ 9

1.1. Экономическая сущность человеческого капитала 9

1.2. Экономическая сущность и функции образовательных услуг 22

1.3. Человеческий капитал и экономический рост 34

2. МОДЕЛИ ОЦЕНКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ 47

2.1. Затратные модели оценки образовательных услуг 47

2.2. Модели оценки образовательных услуг на основе их экономической востребованности 57

2.3. Рыночные и социальные факторы в моделях оценки образовательных услуг 74

3. СИСТЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ 92

3.1. Анализ существующих форм финансирования высшего образования в России 92

3.2. Методы оценки эффективности существующих схем финансирования. 112

3.3. Основные направления модернизации системы финансирования образования в России... 124

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 145

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 154

ПРИЛОЖЕНИЕ 159

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена растущей значимостью образовательной системы в постиндустриальной экономике. В условиях интенсивного развития информационного сегмента мировой экономики, постепенного вытеснения ресурсоемких технологий наукоемкими ресурсосберегающими технологиями и расширения сферы услуг человеческий капитал становится ключевым фактором обеспечения конкурентоспособности национальной экономики и достижения стабильного экономического роста.

В устойчивой и эффективно функционирующей экономике основным механизмом накопления и воспроизводства профессиональных знаний, умений и навыков является национальная система образования, и прежде всего высшее и среднее профессиональное образование. Помимо узкопрофессиональных знаний и навыков в процессе приобретения образования передаются также универсальные (общие) знания и навыки, обеспечивающие мобильность рабочей силы и оперативную адаптацию человеческого капитала к изменяющимся потребностям экономики. Кроме того, наиболее общие культурные и поведенческие стереотипы, формируемые в процессе обучения, являются важнейшим фактором социальной стабильности.

Структура и объем финансирования образовательных учреждений являются наиболее значимыми факторами, определяющими основные качественные и количественные характеристики образовательных услуг. Эффективное управление механизмами финансирования образовательных учреждений является одним из важнейших инструментов реализации долгосрочной государственной экономической политики.

Острота избранной тематики обусловлена нестационарностью отраслевой структуры современной российской экономики в сочетании с незавершенностью реформ бюджетной системы. Изменения конъюнктуры рынка труда требуют от образовательных учреждений регулярного пересмотра учебных планов, внедрения новых педагогических технологий, совершенствования материально-технической базы образования, что невозможно без дополнительных ассигнований. В то же время для периода реформирования бюджетной системы характерны не-

стабильность объемов бюджетного финансирования и систематическое недофинансирование образовательных учреждений.

Частично проблемы недофинансирования образования были преодолены в последние годы. Высокий уровень цен на энергоносители на мировых рынках в сочетании с ростом производства в ряде перерабатывающих отраслей российской экономики позволили обеспечить высокий уровень бюджетных доходов и расширить финансирование социальных расходов, в том числе образования. Рост благосостояния населения создал благоприятные условия для расширения частного финансирования образования. Однако структурные предпосылки снижения эффективности функционирования образовательной системы пока не преодолены, отсутствует четко выраженная единая государственная образовательная политика. Обеспечение большего соответствия методик преподавания и учебных планов потребностям экономики в трудовых ресурсах может стать дополнительным стимулом развития экономики России. Таким образом, актуальность исследования механизмов финансирования образования обусловлена необходимостью:

выявления специфической роли человеческого капитала в современной экономике;

обобщения мировой и отечественной практики оценки образовательных услуг;

анализа эффективности действующего механизма финансирования образования в России;

определения основных направлений совершенствования механизмов финансирования образования в России.

Состояние научной разработки данной проблемы определяется устойчивым интересом отечественных и зарубежных исследователей к финансовым механизмам образования. В работах отдельных авторов представлен глубокий и многосторонний анализ основных механизмов государственного финансирования образования, методик формирования смет и т.д. В то же время ряд теоретических и практических аспектов проблемы финансирования образования не получил достаточного раскрытия в исследованиях современных авторов. В частности, финансирование начального и среднего образования, как правило, исследуется

лишь в контексте общесоциальных расходов, его экономический эффект не исследуется. Практически не исследованы проблемы влияния модели оценки образовательных услуг на эффективность финансирования образования и долгосрочные тенденции изменения структуры человеческого капитала.

Исследование, основанное на более универсальных методологических принципах и анализирующее весь комплекс отношений и механизмов, связанных с финансированием образования, может создать предпосылки для более глубокого и системного анализа развития образовательной системы в целом и механизмов ее финансирования в частности, выявления отраслевой специфики образования и

\* определения методов совершенствования образовательной системы в соответст  
вии с целями и задачами государственной образовательной политики.

Объектом исследования является система финансовых отношений, возникающих при оказании образовательных услуг. В качестве предмета исследования выступают модели оценки образовательных услуг, механизмы бюджетного и внебюджетного финансирования образовательных учреждений.

Основные цели диссертационного исследования заключаются в разработке

теоретических проблем человеческого капитала; определении методологических  
принципов построения моделей оценки образовательных услуг; системном анали  
зе исторического развития и современного состояния образовательной системы  
России; выработке концепции совершенствования механизмов государственного  
регулирования и финансирования образования в рамках единой образовательной  
политики.

Исходя из целей диссертационного исследования, автором поставлены сле-  
*т*дующие задачи:

разработать теоретическую модель формирования человеческого капитала и его влияния на развитие национальной экономики;

выявить прямые и косвенные механизмы влияния национальной системы образования на качественные и количественные характеристики человеческого капитала государства;

определить области эффективного применения основных моделей оценки образовательных услуг;

разработать механизмы адаптации моделей оценки образовательных услуг к изменяющимся российским условиям;

разработать основные методологические подходы к определению эффективности существующих механизмов финансирования образования;

обосновать необходимость модернизации системы финансирования образования в России.

Методологической и теоретической основой исследования стали принципы математической логики, комплексного и системного анализа; общенаучные методы исследования: анализ и синтез, индуктивный и дедуктивный анализ, обобщение, классификация и группировка, исторический и логический методы, функциональный анализ, а также экономико-статистический метод. Совокупность использованных методов позволила обеспечить достоверность и обоснованность результатов исследования.

При исследовании теоретических и методологических аспектов проблемы использовались труды ведущих отечественных экономистов в области государственных финансов, экономики образования и человеческого капитала: С. Белякова, А. Добрынина, С. Дятлова, Е. Калинкина, В. Марцинкевич, В. Пешехонова, Н. Эриашвили, Г. Ясина, а также зарубежных экономистов, отражающих позиции различных школ современной экономической науки: Г. Беккера, М. Блауга, П. Бринкмана, М. Геца, Д. Зигфрида, К. Клотфелтера, Е. Кона, Л. Лесли, А. Премчар-да, Т. Шульца, Р. Эренберга.

Эмпирическую основу исследования составили:

законодательные акты Российской Федерации, ведомственные нормативные акты Министерства образования РФ и Министерства финансов РФ, регламентирующие порядок финансирования образовательных учреждений, устанавливающие нормативы финансирования и регулирующие учебные планы образовательных учреждений;

статистические сборники федеральных организаций Российской Федерации (Министерство образования РФ, Министерство финансов РФ, Госкомстат РФ) и международных организаций (ЮНЕСКО, ЕЭС и комитеты международных научных олимпиад);

официальные публикации в российской и зарубежной специальной перио  
дической печати.

Научная новизна работы заключается в следующем:

развит понятийный и категориальный аппарат экономической теории применительно к проблемам человеческого капитала: уточнено понятие «человеческий капитал», даны определения ряда форм человеческого капитала;

классифицированы и систематизированы основные теоретические модели формирования и развития человеческого капитала в современной экономике;

разработана авторская классификация форм образования, на основе данной классификации построена структурная модель национальной системы образования;

выявлены закономерности развития финансов образовательной системы в современной рыночной экономике;

выработаны методы расчета сводных критериев эффективности финансирования образования;

разработана методология сценарного анализа экономической эффективности финансирования образования на основе спектральных моделей формирования человеческого капитала и оценки образовательных услуг.

Практическая значимость работы состоит в разработке:

уточненных моделей оценки образовательных услуг в нестационарной экономической системе;

критериев оценки долгосрочной эффективности финансирования образовательной системы;

предложений по совершенствованию механизма финансирования образовательных учреждений за счет повышения адресности государственного финансирования образования и поддержки частного финансирования образования;

рекомендаций по формированию финансового механизма обеспечения целевого характера образования за счет взаимодействия образовательных учреждений с потенциальными работодателями обучаемых.

Рекомендации и предложения, представленные в диссертационном исследовании, могут быть использованы Министерством образования России и Министерством финансов России при разработке государственного бюджета, долгосрочных программ финансирования образования и совершенствовании сметных нормативов финансирования образования. Работа может быть использована образовательными учреждениями при преподавании финансовых дисциплин.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационной работы использованы в научно-исследовательских разработках Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова, отражены в публикациях общим объемом 1,8 п.л. и апробированы на международных научно-практических конференциях.

## Экономическая сущность человеческого капитала

Понятие «труд» относится к числу основополагающих понятий экономической науки. Уже в экономических учениях античности указывалось на труд как на один из основных элементов экономической системы. Принципы найма, порядок оплаты и оценки труда, защита прав работников и нанимателей определяются древнейшими кодексами, дошедшими до наших дней.

В процессе развития экономической науки выработан ряд теоретических подходов к проблеме сущности труда, отражающих особенности экономических систем, в которых были разработаны соответствующие теории. В частности, периоду ранней индустриализации в европейских странах, когда предложение труда было избыточным, а стоимость замещения труда - пренебрежимо мала в силу низких требований к квалификации работников, соответствует меркантилистская теория труда, отрицающая самостоятельную творческую силу труда. В рамках этой теории снижение оплаты труда до прожиточного минимума является одним из основных инструментов стимулирования экономического роста.

Технологическое развитие и снижение роли сельского хозяйства в экономике европейских стран позволило прийти к теоретическому осознанию творческого потенциала труда. Причем, если в теории факторов производства классической экономической школы труд признавался равноценным капиталу и природным ресурсам, то в марксистской трудовой теории стоимости он был признан единственным источником прибавочного продукта в национальной экономике. В рамках этих теорий стимулирование количественного и качественного роста трудовых ресурсов (в т.ч. за счет образования) являлось одним из основных инструментов поддержания экономического роста.

Несмотря на богатейшую теоретическую базу, проблематика качества трудовых ресурсов и общего трудового потенциала национальной экономики («человеческий капитал») в течение длительного времени практически не исследовалась. Единичные упоминания о ней встречаются у А. Смита, рассматривавшего «полезность талантов, приобретенных жителями страны или членами общества» как одну из составляющих национального богатства1. Однако систематическое изучение данной проблематики начинается лишь в середине XX века.

Созданная нобелевскими лауреатами Г. Беккером и Т. Шульцем теория человеческого капитала отражает качественные изменения в мировой экономике, позволяющие ряду исследователей прийти к выводу о переходе мировой экономики к стадии постиндустриального (информационного) развития, когда информация, в т.ч. отраженная в профессиональных способностях людей, является основным фактором производства.

Поскольку теория человеческого капитала создана сравнительно недавно, вплоть до настоящего момента не выработано общего определения этот понятия. С точки зрения методологии возможно выявить два основных подхода к понятию человеческого капитала. В рамках первого подхода он рассматривается как совокупность экономически востребованных способностей экономически активного населения страны. Второй подход рассматривает человеческий капитал как сумму инвестиций, способствующих формированию новых или сохранению старых трудовых ресурсов (затраты на образование, здравоохранение, социальные программы и т.д.).

## Затратные модели оценки образовательных услуг

Особенности функционирования образовательной системы предопределяют специфику оценки образовательных услуг. Отсутствие универсальных критериев качества образовательных услуг, активное вмешательство государства в функционирование образовательных учреждений, высокая значимость нерыночных факторов обусловливают ограниченную применимость традиционных моделей оценки потребительной стоимости к образовательным услугам. Для различных сегментов национальной системы образования применяются качественно различающиеся модели оценки образовательных услуг.

Анализ существующих моделей оценки образовательных услуг позволяет выделить две основные их группы: модели, основанные на приоритете себестоимости, и модели, основанные на приоритете рыночной востребованности образовательных услуг. Кроме того, возможно выделить ряд моделей, основанных на синтезе этих двух подходов при введении дополнительных ценообразующих факторов. Для целей дальнейшего анализа эти модели обозначаются термином «смешанные модели».

Каждая из групп характеризуется многообразием моделей оценки. Модели, входящие в две последние группы, основаны на сходных методологических принципах. Они качественно отличаются от моделей первой группы. Смешанные модели и модели, основанные на приоритете рыночной востребованности, ориентированы на выявление «справедливой» (экономически оправданной) цены образовательных услуг, различаясь лишь методологией ее определения. Эти модели основаны на предположении о приоритетности позиции потребителя при оценке образовательных услуг.

Модели, основанные на приоритете себестоимости, напротив, базируются на приоритетности производителя образовательных услуг при их оценке. Характерными особенностями этих моделей являются предположение о рациональной организации национальной системы образования и отождествление «справедливой цены» с затратами на производство образовательной услуги.

Для системы государственного образования характерно преобладание моделей оценки, основанных на себестоимости образовательных услуг (затратного финансирования). Аффилированный характер участников процесса оказания образовательных услуг (федеральные органы, регламентирующие сферу образования, бюджетные органы, государственные ВУЗы), их включенность в государственную бюджетную и образовательную политику, проявляется в многоступенчатом иерархическом характере согласования цен на образовательные услуги.

Особенностью бюджетного финансирования образования является предсказуемость финансовых потоков, основанных на планировании смет образовательных услуг и жестко фиксированном порядке финансирования ВУЗов. Формирование цен на образовательные услуги в силу протяженного характера этих услуг почти всегда носит опережающий характер, однако именно для государственного сегмента рынка образовательных услуг это опережение наиболее значительно. В рамках действующих моделей финансирования образования срок планирования финансовых потоков составляет не менее одного года, по целевым программам - значительно больше.

## Анализ существующих форм финансирования высшего образования в России

Связь моделей оценки образовательных услуг и форм финансирования образования носит двухсторонний характер. Доминирующая в обществе модель оценки образовательных услуг определяет наиболее общие принципы построения системы финансирования образования. В зависимости от оценки распределения выгод от образования между обучаемыми, отдельными общественными структурами (региональными, отраслевыми) и обществом в целом формируется механизм перераспределения средств в системе образования и определяется степень вмешательства государственных органов в ценообразование на рынке образовательных услуг. В то же время, организационный и правовой механизм финансирования образовательных учреждений обусловливает выбор конкретной модели оценки образовательных услуг.

Наибольшей сложностью характеризуются модели финансирования высшего образования. Это обусловлено двумя факторами. Во-первых, функционирование начального и среднего образования, как правило, крайне жестко регулируется государственными органами. Финансирование учреждений довузовского образования может осуществляться из нескольких источников (федеральный, региональный, муниципальный бюджеты, негосударственные организации). Однако механизм финансирования оказывает крайне ограниченное влияние на методику преподавания, учебный план и программы отдельных дисциплин.

Во-вторых, именно на систему высшего образования в России приходится наибольший объем средств федерального бюджета. Согласно федеральному бюджету 2003 г. свыше 56% общего объема ассигнований на образование приходится на финансирование учреждений высшего профессионального образования.

В мировой практике выделяют три базовые модели финансирования образования ВУЗов: французскую (жесткий контроль образования федеральными органами; основной источник финансирования образования - федеральный бюджет); немецкую (финансирование образования осуществляется на основе принципов финансового федерализма; несмотря на централизованный контроль, образовательные учреждения сохраняют определенную автономию) и американскую (образовательные учреждения юридически и финансово автономны).

Французская модель финансирования основывается на приоритете социальной ценности образования. В рамках стратегического планирования развития образовательной системы в ней используется комплексная модель востребованности, учитывающая социальные и макроэкономические компоненты ценности образования. При бюджетном финансировании используются различные модификации затратной модели.

Американская модель основана на безусловном приоритете индивидуальной ценности образования. Как при долгосрочном планировании, так и при формировании текущей ценовой политики в ней используются модели, основанные на востребованности образовательных услуг (с учетом корректировок, обусловленных рыночной конъюнктурой).

Немецкая модель объединяет черты французской и американской, ей в наибольшей степени свойственно использование различных сводных моделей.