5.5. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ: ТРАЕКТОРИЯ РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ

Ишина И.В., д.э.н., профессор, департамент общественных финансов

Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

Формирование современных экономических условий, находится под воздействием глобальных финансово-экономических преобразований, которые во многом определяются факторами неопределенности и мало предсказуемости. Встраивание экономических реалий развития любой страны в систему глобальных вызовов, учет их и адаптация при выборе траектории нахождения практических экономических решений во многом определяют будущие позиции страны на мировом экономическом пространстве, ее конкурентные преимущества. Конкуренция среди стран осуществляется по множественным векторам и направлениям, включая и конкурентоспособность человеческого капитала, уровень которого зависит от комплекса взаимосвязанных решений политического, организационного, социально-экономического, финансового характера, принимаемых каждой конкретной страной при разработке стратегических направлений развития государства.

Приоритеты экономической политики любого государства находят отражение в системе финансовых отношений, т.е. связаны с механизмом распределения, характеризующим значимость и понимание государством границ необходимости финансового обеспечения различных видов и сфер экономической деятельности, которые и находят воплощение в стратегических документах государства и соответствующих решениях в части формирования финансовой политики.

Особенности современного мирового экономического пространства во многом связаны с глобализацией, поэтому принятие определенных финансовых решений в одной стране без учета мировых тенденций становится малопродуктивным с точки зрения решения любой финансово-экономической задачи. И именно глобализация ограничивает проведение независимой финансовой политики и определяет необходимость учитывать весь спектр глобальных вызовов формируемых процессом развития мировой экономики.

В этих условиях необходимо очень четко определять траектории развития финансовой политики, что мы хотим получить в результате ее проведения. Мир в настоящее время столкнулся с новыми экономическими реалиями, получившими такое достаточно абстрактное выражение, как ловушка новой нормальности, включающая ключевые характеристики, которые будут определять развитие глобальной экономики на предстоящий период. Обсуждения, состоявшиеся на прошедшем в ноябре 2016 г. в Финансовом университете при Правительстве РФ III Международном форуме «Ловушка новой нормальности», показали, что мы проживаем эпоху новых экономических отношений, для которой характерна неопределенность и достаточно высокая вариативность развития.

Как отмечал в своей статье «Новая реальность: Россия и глобальные вызовы» Д.А. Медведев [5, с. 11], «необходимо формирование новой модели экономического роста, которая должна обеспечить динамичный и устойчивый рост российской экономики, превышающий среднемировые».

На этот тезис было акцентировано внимание и Президента РФ В.В. Путина в Послании Федеральному Собранию РФ, согласно которому «необходима разработка предметного плана действий, рассчитанного до 2025 года, реализация которого позволит уже на рубеже 2019-2020 годов выйти на темпы экономического роста выше мировых, а значит, наращивать позиции России в глобальной экономике» [1].

Особую роль в этом процессе, и это является аксиомой, отведена развитию человеческого капитала, определяющим конкурентоспособность страны. Именно человеческий капитал становится главным фактором решения стратегических задач любой страны, определяет гибкость рынка труда. Полноценный учет влияния человеческого капитала необходим при разработке финансовой политики государства.

Разработанная в конце XX столетия концепция развития человеческого потенциала ставит в центр общественного развития как раз человеческий капитал, рассматривая экономический рост скорее как средство, а не конечную цель развития человеческого капитала. Об этом, в частности, свидетельствует и цитата из Послания Президента РФ, приведенная выше.

Ежегодно разрабатываемый в соответствии с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) индекс человеческого развития (ИЧР), включающий такие составляющие, как уровень образования, ожидаемая продолжительность жизни при рождении и размер валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения в Российской Федерации, по данным доклада ПРООН за 2015 г., составляет 0,798 [6]. В США ИЧР – 0,915, Германии – 0,916, Франции – 0,888. В пятерку государств с самым высоким уровнем человеческого развития в мире входят такие страны, как Норвегия, Австралия, Швейцария, Дания и Нидерланды. РФ, наряду с Белоруссией, Грузией, Азербайджаном и Арменией, входит в состав стран с высоким уровнем человеческого развития, занимая 50-е место. По данным доклада ПРООН, на протяжении последних лет в РФ формируется система приоритетов как на текущую перспективу, так и в долгосрочной перспективе определяемая следующими направлениями:

- повышение уровня жизни населения;
- снижение социального неравенства;
- повышение качества образования и его доступности;
- улучшение состояния здоровья людей.

Таким образом, понимая необходимость развития человеческого капитала, как фактора, определяющего конкурентоспособность страны, в РФ предпринимаются полномасштабные решения по его поддержке, и к вопросам развития человеческого капитала и степени его патернализма подходят, исходя из дуального его характера. Все это требует многошаговых

путей нахождения адекватных экономической ситуации решений, вариативности их принятия. В чем состоит трудность нахождения решений: невозможно в полной мере оценить результативность принимаемых решений по развитию человеческого капитала, исходя из текущей ситуации, поскольку они имеют долгосрочную ориентацию. То, что происходит сейчас в нашей стране, например с образованием, с третичным его уровнем по международной классификации (высшим образованием) отражает то, чем мы будем обладать – и не только на рынке труда – через 10-15 лет, поскольку человеческий капитал как важный фактор экономического развития фактически моделирует тренды и траекторию развития страны через 10-15 лет.

Мировой опыт показывает, что практически все страны, обладающие высоким экономическим, научно-технологическим потенциалом, имеют положительный тренд в инвестировании в человеческий капитал: образование, здравоохранение, создание финансовых механизмов выравнивания уровня доходов населения.

И при проведении решений финансовой политики для достижения ее целей необходимо обеспечение консенсуса интересов различных экономических субъектов, обеспечение баланса их потребностей, предъявляемых к области образования (разных его уровней), здравоохранения, достойному уровню жизни.

Говоря о финансовой политике в области образования, отметим, что страны находят различные методы и инструменты финансирования образования, помимо государственных расходов. Страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) тратят в среднем 5,2% от их ВВП на образовательные учреждения от начальной школы до высшего образования (рис. 1).

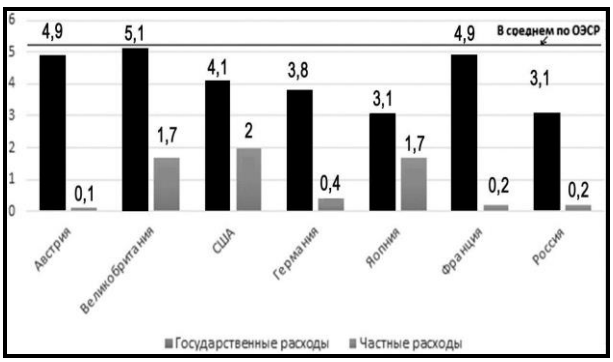

Рис.1. Общие расходы на образование [7]

Таким образом, доля расходов на образование в РФ, в том числе бюджетная их составляющая, пока еще почти на 1 п.п. ниже, чем в странах ОЭСР, несмотря на декларирование значимости образования как непременного условия развития человеческого капитала. В среднем по странам ОЭСР в структуре расходов бюджетов всех уровней расходы на образование составляют порядка 10,1% (рис. 2), и уровень расходов на образование в РФ по этому показателю соответствует таким развитым странам, как Австрия, Германия, странам с достаточно высоким уровнем человеческого развития.

Вместе с тем, как показывают формирующиеся устойчивые тенденции в бюджетном финансировании образования, финансовое его обеспечение постепенно уменьшается как в абсолютном, так и относительном измерениях (по сравнению с 2015 г.), о чем наглядно свидетельствуют данные, представленные в табл. 1.

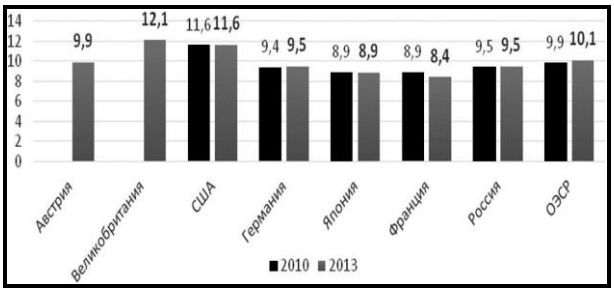

Рис. 2. Бюджетные расходы на образование [7]

Данные табл. 1 отражают имеющиеся и закладываемые на трехлетний среднесрочный прогнозный период тренды в финансировании высшего образования, поскольку сложившаяся финансовая практика предполагает бюджетное обеспечение этого уровня образования преимущественно за счет федерального бюджета, в силу подчиненности высших учебных заведений в основном федеральным органам власти.

Таблица 1

РАСХОДЫ НА ОБРАЗОВАНИЕ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА [2]

Млрд. руб.

Показатели	2015 г. (отчет)	2016 г. (оценка)	Прогнозы		
			2017 г.	2018 г.	2019 г.
ВВП	80804,0	82815,0	86806,0	92296,0	98860,0
Расходы, всего	15620,3	16403,0	16240,0	16039,7	15987,0
Образование	610,6	557,6	568,5	588,8	586,5
Доля к итогу, %	3,9	3,4	3,5	3,7	3,7
Доля к ВВП, %	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6

Следует отметить, что объективной причиной складывающейся ситуации в области финансового обеспечения образования является падение ВВП, но в то же время зарубежная статистика дает свидетельства несколько другой траектории решения финансовых вопросов в области образования при схожей с нашей страной макроэкономической ситуации.

Например, в условиях экономического кризиса в 2008 г. и до 2010 г., при снижении ВВП в реальном выражении в половине стран – членов ОЭСР (в 22 из 44 стран), государственные расходы на образование уменьшились только в шести странах. В результате в течение этого периода государственные расходы в процентном отношении к ВВП снизились только в трех странах. А за период с 2010 по 2013 гг. государственные расходы на образование оставались в основном стабильными, даже с некоторой определенной долей увеличения (менее чем на 1% в год в среднем) [8].

Данные ОЭСР [8] свидетельствуют, что на высшее образование, которое непосредственно определяет качество, структуру квалифицированной рабочей силы, в рамках проведения финансовой политики

осуществляются существенные затраты, что видно из табл. 2.

Таблица 2

ОБЩИЕ РАСХОДЫ НА ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Доля от ВВП, %

Страны	Общие расходы	Бюджетные расходы	Частные расходы
Великобритания	1,8	1,1	0,8
США	2,7	1,0	1,7
Австрия	1,6	1,5	0,1
Германия	1,2	1,0	0,2
Япония	1,6	0,6	1,0
Франция	1,5	1,3	0,3
РФ	1,0	0,7	0,3
В среднем по странам ОЭСР	1,5	–	–

Как видно из данных табл. 2, наша страна реализует траекторию развития высшего образования с наименьшими по сравнению с развитыми странами – членами ОЭСР долей финансовых затрат на создание конкурентного продукта – высококвалифицированных кадров.

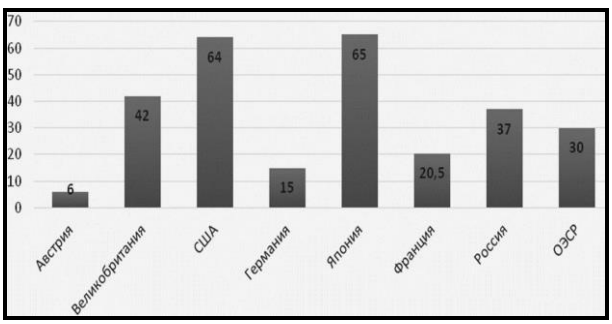

Рис. 3. Частные расходы на высшее образование

Каждая страна находит свои собственные пути в поиске дополнительных источников финансирования высшего образования и, безусловно, этот уровень образования, его финансирование характеризуется привлечением значительных объемов денежных средств из частных источников, что видно из рис. 3 [8]. Представленные на рис. 3 показатели характеризуют удельный вес расходов на высшее образование, источником которых могут быть семейные ресурсы, средства работодателей, фондов и ряд других. В среднем по ОЭСР для облегчения нагрузки на бюджеты около одной трети от общих объемов расходов на высшее образование привлекается за счет частных источников. Это гораздо большая доля, чем привлекается на более низших ступенях образования. И если по удельному весу расходов на высшее образование, в частности его бюджетной составляющей (см. табл. 2), наша страна находится в аутсайдерах, то по показателю привлекаемых частных источников among the first.

Со сферой высшего образования связан процесс воспроизводства трудовых ресурсов, спрос на которые формируется как государством, так и конкретными работодателями (профессиональным сообществом), и его удовлетворение является важным условием развития рынка труда. По оценкам, в среднем по странам ОЭСР безработными были 4,8% людей с дипломами высшего образования, в то время как процент безработных среди людей без образования составлял 12,6%. Уровень образования является не только решающим фактором при трудоустройстве, но и влияет на доходы. В среднем относительные доходы экономически активного населения с высшим образованием в 1,5 раза выше, чем у тех, кто его не имеет. Это свидетельствует о ценности высшего образования и с точки зрения генерирования налоговых доходов бюджетов.

Роль высшего образования в развитии экономики активизируется и с усилением конкуренции за человеческий капитал, в условиях глобального мира.

РФ, по оценкам многих ведущих экономистов, является страной с конкурентным преимуществом именно по образованию, о чем свидетельствуют конкурентные преимущества российских специалистов, которые эмигрировали в зарубежные страны – Германию, Израиль, США. В рамках научного исследования, выполненного в 2012 г. Институтом национальных проектов (ИНП) «Общественный договор», был проведен анализ того, в каких профессиях успешны наши соотечественники в указанных странах. Проведенный анализ характеризуется следующими результатами [3, с. 13-14].

Рис. 4. Профессиональные сферы конкурентного преимущества выходцев из РФ[1]

Единица обозначает зону пересечения всех трех рынков. Абсолютную конкурентность наши соотечественники показывают в сфере математики, IT, физике, химии; цифрами два и три обозначены сферы, которые встречаются как доминирующие на двух рынках: специалисты в области искусства, спорта, а также естественных наук (биологии).

Очень примечательна следующая цитата известного ученого-экономиста А. Аузана, подтверждающая, что российское высшее образование готовит творческих, предприимчивых и креативных работников. По словам одного из американских менеджеров, «если хотите получить уникальную вещь – закажите ее русским. Хотите получить десять одинаковых – заказывайте кому угодно, только не русским» [3, с. 13-14].

[1] Условные обозначения: 1 – специалисты IT, математики, физики, химики; 2 – профессии, связанные с искусством, спортом, медиа; 3 – специалисты в области наук о живой природе (прежде всего биологии).

В среднем на одного обучающегося в системе высшего образования приходятся следующие объемы финансирования (табл. 3).

Таблица 3

СРЕДНИЕ ОБЩИЕ РАСХОДЫ НА ОДНОГО ОБУЧАЮЩЕГОСЯ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ [8]

Тыс. долл.

Страны	Объемы финансирования
Великобритания	14,0
США	12,0
Австрия	16,0
Германия	14,0
Япония	6,6
РФ	5,4
В среднем по ОЭСР	10,0

Меньше чем в РФ в расчете на одного студента тратится только в Колумбии, Чили, Индонезии. Мы занимаем по этому показателю почетное практически последнее место. Если учесть долю расходов государства в финансировании высшего образования в расчете на одного студента, то получится, что примерно это составляет 3,5 тыс. долл., что является практически несравнимым показателем по сравнению с другими странами (в среднем по ОЭСР – 7,0 тыс. долл.).

Следует отметить, что финансовая политика в области высшего образования за рубежом предусматривает бюджетные расходы не только на государственные учебные заведения, но и на частные. В среднем по странам ОЭСР, бюджетные расходы на одного студента в государственных учреждениях на 59% выше, чем бюджетные расходы на одного студента в частных учреждениях. Существует конкуренция за бюджетное финансирование между государственными и частными учебными заведениями.

Проводя финансовую политику в отношении высшего образования, все страны исходят из того, чтобы студенты были в состоянии осуществлять расходы на высшее образование. И существуют разные способы достижения этой цели. В некоторых странах предпочтение отдается более низкой плате за обучение. В других странах выдаются различные субсидии, семейные пособия для студентов, налоговые льготы для студентов или их родителей или другие трансферты домашнего обихода. Также предоставляются студенческие кредиты с более выгодными условиями, как правило, с более низкими процентными ставками и / или условиями, при которых кредит может быть прощен. За последнее десятилетие в большинстве стран наблюдается увеличение числа студентов в сфере высшего образования, имеющих кредиты или гранты из различных фондов для покрытия платы за обучение и / или расходов на проживание.

Идти на использование подобных инструментов и механизмов финансовой политики заставляет понимание того, что высокая стоимость может ущемлять демократические права студентов на доступ в систему высшего образования, в связи с чем взимается дифференцированная плата за обучение.

Но компромиссы между различными способами финансирования высшего образования широко обсуждаются в литературе, и имеются разные точки зрения, особенно в условиях кризиса. Поэтому все предлагаемые меры государственной поддержки студентов высших учебных заведений (прямые и косвенные) не должны ущемлять финансовое положение семей, не имеющих детей.

Снижение платы за обучение за рубежом помогает расширить доступ к высшему образованию, особенно для студентов с низким уровнем дохода, чтобы помочь им оплатить или возместить стоимость их обучения.

Кроме того, снижение платы за обучение побуждает некоторых студентов к поступлению в те высшие учебные заведения, которые требуют достаточно длительного периода исследования, но предлагают неопределенные возможности на рынке труда.

В отличие от нашей страны, где говорят о массовости высшего образования и о необходимости фактического ограничения доступа на этот уровень образования, за рубежом ставится этот вопрос несколько в другом ракурсе [7, с. 389-392].

Говоря о тенденциях в высшем образовании, генерируемых проводимой финансовой политикой в РФ, отметим следующее. Наметился устойчивый тренд в увеличении численности студентов государственных вузов, обучающихся с полным возмещением затрат (рис. 5).

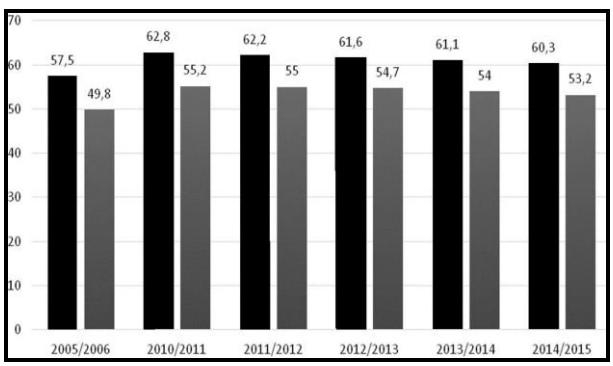

Рис. 5. Удельный вес студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры с полным возмещением затрат [7]

В РФ основные расходы по оплате за обучение в высших учебных заведениях несут домашние хозяйства, приблизительно 20,0% из 35,0%, приходящихся на частные источники. В целом чем выше доля участия частного финансирования в высшем образовании, тем выше траты домашних хозяйств на услуги образования. Но, например, в таких странах, как Дания, Финляндия и Швеции, почти все частное финансирование осуществляется из других источников, а доля расходов домашних хозяйств либо нулевые или очень незначительные [4, с. 444-449].

Становится совершенно очевидным, какой тренд может прогнозироваться в части платы за высшее образование в РФ в условиях почти двухгодового (по оценкам Федеральной службы государственной статистики, Росстат) падения доходов населения,

но эти позиция не нашли отражения и соответствующих расчетах и обоснованиях при формировании финансовой политики (ее бюджетной составляющей) на трехлетний период.

В целом, возвращаясь к формированию финансовой политике в части развития человеческого капитала, отметим, что с учетом сокращений 2016 г. суммарный уровень расходов на человеческий капитал к 2017 г. предполагается сократить на 0,5% ВВП с дальнейшим сокращением до 2019 г. Тяжесть по государственному финансированию расходов на человеческий капитал фактически будет переноситься на бюджеты субъектов РФ и систему обязательного медицинского страхования, которые сами находятся в достаточно плачевном дефицитном состоянии. В результате построения подобной конструкции финансовой (бюджетной) политики усилится тренд на сокращение бюджетных расходов на финансирование человеческого капитала, выделение их будет по остаточному принципу.

Недофинансирование человеческого капитала через бюджетное его обеспечение, усиление тренда в использовании частных источников в условиях падения доходов населения и фактического отсутствия других дополнительных частных источников финансирования приведет к существенному снижению уровня человеческого капитала. И если сейчас многими учеными, критически осмысливающими положение российского промышленного сектора, говорится о произошедшей за последние десятилетия деиндустриализации в промышленности, те же самые последствия нас ожидают только уже в социальной сфере.

В заключение хотелось бы еще раз привести слова Д.А. Медведева [5], что в целом подходы к развитию человеческого капитала отражают способы решения социально-политических, инвестиционных и фискальных проблем в каждой конкретной стране.

Литература

1. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] : от 1 дек. 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Аудит федерального бюджета [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/28584/
3. Аузан А. Эффект колеи: проблема зависимости от траектории предшествующего развития – эволюция гипотез [Текст] / А. Аузан // Вестн. Московского ун-та ; Сер. 6 : Экономика. – 2015. – №1. – С. 3-15.
4. Долина О.Н. Государственное финансовое регулирование социальной сферы и социальные риски [Текст] / О.Н. Долина, И.В. Ишина // Аудит и финансовый анализ. – 2012. – №2. – С. 444-449.
5. Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы [Текст] / Д.А. Медведев // Вопросы экономики. – 2015. – №10. – С. 5-29.
6. Труд во имя человеческого развития [Электронный ресурс] : доклад ПРООН о развитии человека за 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: http://hdr.undp.org/-sites/default/files/hdr15_standalone_overview_ru.pdf.
7. Финансы [Текст] : учеб. для бакалавров / под ред. А.П. Балакиной, И.В. Бабленковой, И.В. Ишиной. – М. : Дашков и К, 2013. – С. 389-392.
8. Education at a glance 2016 OECD INDICATORS [Electronic resource]. URL: http://www.oecd.org/

Ключевые слова

Финансовая политика; бюджетное финансирование; механизм распределения; человеческий капитал; образование; высшее образование.

Ишина Ирина Валерьевна

РЕЦЕНЗИЯ

В настоящее время многие страны столкнулись с серьезными глобальными вызовами, которые коренным образом меняют представление о дальнейших направлениях и траекториях стратегического развития национального экономического пространства. Условия неопределенности осложняют выбор точек роста экономики стран, распределение финансовых ресурсов по ее секторам, выбор приоритетов бюджетного финансирования видов и сфер экономической деятельности.

Одно из центральных мест при принятии решений по развитию национальной экономики остается за финансовой политикой государства, проведение которой должно обеспечить повышение конкурентоспособности российской экономики. Как известно, на протяжении многих лет одним из конкурентоспособных факторов в развитии российской экономики является человеческий капитал. Поэтому ресурсное его обеспечение, включая финансовое, является одним из условий формирования в долгосрочном периоде положительного тренда в его развитии и сохранения высокого уровня качества. В работе приведены примеры востребованности подготовленных высшей школой Российской Федерации высококвалифицированных специалистов на зарубежных рынках труда, что свидетельствует об обладании ими конкурентными преимуществами.

Автором последовательно и логически взаимосвязано рассмотрены вопросы финансирования человеческого капитала на примере одной из его составляющих – образования. В статье на основе систематизации, обобщения и сравнительного анализа статистических данных в части финансирования образования в зарубежных странах сделан вывод о недостаточности бюджетного финансирования отечественного образования, включая все его уровни. Также сформулирован вывод о недопустимости постепенного вытеснения бюджетных источников финансирования образования, особенно высшего, частными источниками. Поскольку подобное положение существенно ограничивает доступ в систему высшего образования, особенно негативно эта тенденция находит проявление в условиях продолжающегося экономического кризиса, падения реальных доходов домохозяйств, бюджеты которых являются практически единственным частным источником финансирования услуг высшего образования в нашей стране. Для преодоления этой тенденции, по мнению автора, необходимо переосмысление финансовой политики в части образования с учетом мирового опята и позитивной зарубежной практики сложившейся в финансировании образования.

Работа представляет научный интерес и рекомендуется к публикации.

Ларина С.Е., д.э.н., профессор, декан факультета государственного управления экономикой Института государственной службы и государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ