

УДК 330.34

К вопросу об экономической эффективности приоритетов развития региональных систем образования

¹ Нина Владимировна Логвина

² Светлана Юрьевна Костылева

¹ Второй Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Россия
392000 г. Тамбов, ул. Бастионная, 16
Кандидат экономических наук, доцент
E-mail: tambovpags@mail.ru

² Второй Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Россия
392000 г. Тамбов, ул. Бастионная, 16
Кандидат экономических наук, доцент
E-mail: KostylovaSvetlana@yandex.ru

Аннотация. В статье представлена характеристика приоритетов региональной политики в сфере образования пяти регионов из состава Центрального федерального округа: Тамбовская область, Тульская область, Костромская область, Орловская область и Воронежская область. Рассмотрена экономическая эффективность результатов трансформации региональных систем образования.

Ключевые слова: экономическая эффективность; региональная система образования; трансформация.

Введение. Конкурентное преимущество региона неразрывно связано с уровнем развития инновационного потенциала профессиональной школы, активностью взаимодействия образования и бизнеса, а также эффективностью практической реализации функции «социального лифта», обеспечивающего экономику и социальную сферу квалифицированными кадрами. Поэтому предоставление услуг в сфере образования играет особую роль в политике практически любого региона. Это связано с несколькими факторами.

Во-первых, расходы на образование являются наиболее крупными в консолидированном региональном бюджете, эффективность использования средств в данной сфере существенно влияет на бюджетную эффективность в целом.

Во-вторых, организация услуг в сфере образования во многом отражает подходы региональных властей к более глобальным вопросам, в частности к соотношению экономических и социальных функций региональных властей, к сложившейся системе расселения.

В-третьих, система образования непосредственно связана с модернизационными, инновационными перспективами региона, тем самым выделение подобных приоритетов региональной политики выдвигает соответствующие требования к качеству и доступности образовательных услуг [1].

Наконец, в-четвертых, региональные образовательные системы столкнулись с вызовами, связанными с колебаниями спроса на их услуги. Так, в течение длительного времени в регионах отмечалось падение числа потребителей услуг общего образования, что затрудняло эффективную организацию предоставления соответствующих услуг. В последние годы резко возрос спрос на услуги дошкольного образования, это создало проблемы, связанные с необходимостью существенного расширения масштабов предоставления данной услуги в условиях ограниченности бюджетных средств [3].

Полномочия региональных властей позволяют им довольно активно влиять на всю сферу довузовского образования. Так, начальное профессиональное образование и среднее профессиональное образование непосредственно относятся к региональным полномочиям. С регионального уровня происходит финансирование образовательного процесса общего

образования. Сфера ответственности региональных властей применительно к вопросам дошкольного и дополнительного образования более ограничена.

Материалы и методы. Для характеристики приоритетов региональной политики в сфере образования и выявления направлений институциональных реформ мы отобрали пять регионов из состава Центрального федерального округа: области Тамбовская, Тульская, Костромская, Орловская и Воронежская [5]. Основным источником для написания данной статьи стали официальные данные сайтов Управлений образования и науки рассматриваемых регионов. Основные методы исследования: статистический, аналитический, методы анализа, сравнения, сопоставления.

Обсуждение. Анализируя динамику расходов консолидированного регионального бюджета по разделу «Образование» за пять лет (2006–2011 гг.), можно констатировать, что в целом расходы на образование в номинальном выражении снизились только в Тамбовской и Воронежской областях. В то же время снижение в реальном выражении (по индексу потребительских цен) происходило во всех регионах, кроме Костромской области. Тем самым потребность в активизации адаптационных механизмов существует практически повсеместно.

Что касается приоритетов в системе образования, следующих из динамики финансирования отдельных направлений, то по регионам они в чем-то совпадали, в чем-то различались. Так, политика во всех регионах в 2010 г. предусматривала сокращение статьи «Другие вопросы в области образования». Снижение расходов консолидированных региональных бюджетов по данной статье составило от 7,2 % (в Костромской области) до 84 % (в Воронежской области)¹. Поскольку данная статья является непрозрачной, состав финансируемых из нее расходов практически не поддается анализу, особенно с учетом того, что в ней представлены расходы как регионального, так и муниципального уровней, ее сокращение можно рассматривать как позитивную характеристику инфраструктурной модернизации. Однако, как правило, финансирование по данной статье включало целевые программы в сфере образования; в регионах, где применение программно-целевого метода носило не формальный, а содержательный характер, их сокращение могло осложнить достижение региональных целей в данной сфере.

Что касается других направлений финансирования в сфере образования, то расходы на общее образование, как правило, либо росли быстрее, либо, во всяком случае, снижались медленнее, чем расходы по разделу «Образование». Та же тенденция, но в еще большей степени характерна для дошкольного образования. А применительно к расходам на начальное профессиональное образование и среднее профессиональное образование² приоритеты регионов разделились. В трех из них данное направление расходов снижалось, но в Тульской области снижение превысило 20 % при общем росте расходов по разделу «Образование» на 2,2 %. В Тамбовской области соответствующие расходы снизились менее чем на 1 % при общем падении расходов на образование на 6,4 %. В трех других регионах данные расходы выросли, причем опережающими темпами по сравнению с расходами на образование в целом. При этом в Воронежской области расходы на начальное профессиональное образование и среднее профессиональное образование увеличились на четверть при общем падении расходов на образование более чем на 11 % [6].

Очевидно, что реакция регионов на изменение финансирования применительно к сфере образования определялась несколькими факторами, в том числе приоритетами региональному руководству, проводимой политикой в сфере образования, степенью бюджетных ограничений, особенностями спроса на соответствующие услуги [4].

¹ В Воронежской области сокращение данной статьи произошло в значительной степени в результате перераспределения средств в соответствии с целевым назначением расходов в сфере образования. Так, в 2010 году доля статьи «Другие вопросы в области образования» снизилась с 31,4 до 5,7 %, в то время как доля статьи «Дошкольное образование» возросла с экстремально низких 1,9 до 20,6 %, соответствующих доле данных расходов в других рассматриваемых регионах.

² С учетом того, что во всех регионах происходит реструктуризация системы начального профессионального образования и среднего профессионального образования, в том числе путем их объединения, анализ динамики данных расходов изолированно друг от друга дает искаженную картину приоритетов региональных властей. Поэтому расходы на начальное профессиональное образование и среднее профессиональное образование рассматриваются в совокупности.

Рассмотрим данные процессы применительно к общему образованию, начальному и среднему профессиональному образованию.

Общее образование. Стратегическое планирование рассматриваемых регионов в сфере образования существенно различается как по идеологии, так и по глубине проводимых институциональных преобразований. В данной области можно выделить следующие основные различия.

В первую очередь регионы различаются по выделению приоритетов в сфере общего образования. Для одних важнее выравнивание жизненных перспектив городских и сельских школьников с точки зрения возможностей самореализации, профессионального и карьерного роста. Для других система образования служит инструментом максимальной консервации сложившейся системы расселения, обычно выражаемой словами: «Если закроем школу, то умрет село».

Очевидно, что при определении степени радикальности внедряемых институциональных преобразований, активности процесса реструктуризации бюджетной сети региональные власти исходят из понимания целевой функции общего образования. Приоритет будущего детей и выравнивание их стартовых возможностей предполагают создание условий для получения ими качественного и разностороннего образования, развития способностей и талантов независимо от места жительства, а также для их адекватной социализации, что с учетом бюджетных ограничений возможно в первую очередь при концентрации обучения в относительно крупных образовательных центрах. В то же время ориентация на консервацию сложившейся системы расселения предполагает максимальное сохранение малокомплектных школ, задачи повышения качества образования и эффективности бюджетных расходов в данной сфере становятся вторичными.

Однако не меньшую, а иногда большую роль, чем идеологические ориентиры, при проведении реальной политики играют объективные условия и ограничения, связанные со сложившейся в регионе системой расселения, а также финансовые возможности обеспечивать развитие инфраструктуры в масштабах, позволяющих смягчать эти ограничения.

Особенно благоприятные условия для активизации процесса реформирования системы общего образования сложились в Орловской области. Территория характеризуется компактностью, высокой плотностью населения и его преимущественно городским характером, уникальной по российским масштабам плотностью дорожной сети.

Одним из широко распространенных способов реструктуризации являлось превращение малокомплектных школ в филиалы более крупных без реального преобразования их деятельности. В результате число общеобразовательных учреждений снижалось, эффективность расходов в данной сфере несколько повышалась за счет оптимизации административно-управленческого персонала, но в большинстве случаев это не позволяло концентрировать ресурсы в крупных образовательных центрах и не оказывало особого влияния на качество образования. Однако имеющаяся статистика не позволяет отделить данный процесс от реальной оптимизации бюджетной сети, что надо принимать во внимание при оценке результатов анализа.

Из пяти рассматриваемых регионов можно выделить лидеров процесса реструктуризации сети общего образования – Орловскую область, где для этого сложились благоприятные объективные условия. Наиболее консервативную политику в данной сфере проводили Тамбовская и Костромская области.

Процесс реструктуризации сети в основном осуществляется по следующим принципам:

- политическую ответственность за процесс реструктуризации берет на себя региональная власть. Представители Министерства образования на уровне не ниже заместителя министра регулярно выезжают в муниципальные образования для решения данных вопросов;
- в каждой конкретной ситуации с родителями учеников ведется диалог, ищутся взаимоприемлемые решения. Был случай, когда родители пересмотрели шесть находящихся в окрестностях села школ, чтобы найти подходящий вариант;
- особым направлением является работа с педагогическим коллективом. Обязательно обеспечивается трудоустройство руководства закрываемых школ, ищутся варианты для учителей, обеспечивается моральное поощрение выходящих на пенсию;

- процесс реструктуризации мотивируется позитивными стимулами, связанными с активной конкуренцией между общеобразовательными учреждениями за контингент учащихся, поддерживаемой организацией нормативно-подушевого финансирования.

Очевидно, что различия в проведении институциональных реформ в сфере образования создавали различные условия для функционирования в новых условиях. При прочих равных условиях в лучшее положение попадали регионы, которые:

- более существенно оптимизировали бюджетную сеть и сократили неэффективные расходы;

- активно и в течение длительного времени проводили институциональные преобразования, приучив руководство учреждений адаптироваться к изменяющейся внешней среде;

- обеспечивали приоритетное финансирование сферы образования, создав определенный запас прочности для функционирования в менее благоприятных условиях.

Можно предположить, что оптимизация системы общего образования в 2013 г. ускорится. Ужесточение бюджетных ограничений параллельно с улучшающейся ситуацией на рынке труда будет способствовать активизации данного процесса [3].

Начальное и среднее профессиональное образование. В рамках образовательного блока сфера начального профессионального образования и среднего профессионального образования, пожалуй, в наибольшей мере нуждается в институциональных преобразованиях, которые обусловлены следующими причинами:

- осложнилась проблема трудоустройства выпускников, доля не трудоустроенных после окончания учреждений начального профессионального образования и среднего профессионального образования возросла практически во всех регионах;

- снизилась целевая подготовка;

- предприятия отказались от ряда форм участия в организации начального профессионального образования и среднего профессионального образования, практиковавшихся ранее, в частности от выплаты стипендий, предоставления современного оборудования. Возникли проблемы с прохождением производственной практики учащимися учреждений.

В то же время стали работать некоторые компенсационные механизмы, позволяющие обеспечить дополнительный приток финансовых средств в данную систему. Так, произошло частичное замещение средств работодателей средствами центра занятости, направленными на обучение лиц, потерявших работу. В ряде регионов возникли и другие дополнительные возможности. Например, в Костромской области политика по активному замещению иностранной рабочей силы местной проявилась, в частности, в наложении на работодателей, продолжающих использовать иностранную рабочую силу, обязательства по подготовке местных кадров соответствующих профессий и специальностей, что позволило бы в ближайшей перспективе заменить ими иностранных рабочих. Источником дополнительных финансовых средств в ряде регионов является также активное участие в различных федеральных инициативах.

Институциональные преобразования в начальном профессиональном образовании и среднем профессиональном образовании проходят по следующим тесно взаимосвязанным направлениям:

- оптимизация сети учреждений начального профессионального образования и среднего профессионального образования;

- создание условий для повышения качества довузовского профессионального образования;

- создание условий для большей ориентации довузовского профессионального образования на потребности рынка труда.

Следует отметить, что в регионах использовались административные и экономические инструменты проведения оптимизации.

Процессы оптимизации тесно связаны с вертикальной и горизонтальной интеграцией учреждений начального профессионального образования и среднего профессионального образования, активно влияющей также на качество профессионального образования.

В основном учреждения используют следующие возможности адаптации:

- оптимизация персонала, связанная с процессом укрупнения;

- замораживание заработной платы, поскольку доходы тратятся в первую очередь на ремонт, приобретение оборудования, приведение в порядок имущественных комплексов;
- увеличение внебюджетных доходов в результате деятельности учебных фирм.

Заключение. Выбор приоритетов в данной сфере региональными властями являлся ключевым фактором успешности проводимых преобразований. Так, исследование подтвердило, что в условиях, когда региональная власть берет на себя политическую ответственность за реструктуризацию бюджетной сети в образовании, данный процесс идет более эффективно, чем когда эта ответственность перекладывается на органы местного самоуправления.

Примечания:

1. Доклад начальника управления образования и науки Тамбовской области Н.Е. Астафьевой «Об итогах работы по модернизации системы образования в 2011 году, приоритетах и перспективах дальнейшего развития» на итоговой коллегии управления образования и науки области 21.03.2012 г. / Режим доступа: <http://obraz.tambov.gov.ru/smi/2315.html>
2. «Модернизация системы общего образования Тамбовской области на 2011–2013 годы» / <http://obraz.tambov.gov.ru/prog/1806.html>
3. Новак О. «Критерий-эффективность: приоритеты развития сферы образования Тамбовщины» // Тамбовская жизнь, №166 от 28 ноября 2012 (25967).
4. О реализации проекта «Разработка и внедрение программы модернизации системы профессионального образования Тамбовской области» в 2011 году и перспективах на 2012 год / Режим доступа: <http://obraz.tambov.gov.ru/prog/2048.html>
5. Сопоставления статистических показателей развития системы образования в разрезе субъектов центрального федерального округа (по данным официальной статистики Минобрнауки РФ) / <http://obraz.tambov.gov.ru/stat.html>
6. Статистические данные системы образования Тамбовской области / Режим доступа: <http://obraz.tambov.gov.ru/stat.html>

UDC 330.34

Economic Efficiency of Priorities of Regional Educational Systems Development

¹ Nina V. Logvina

² Svetlana Yu. Kostyleva

¹ The second branch of the Tambov Russian Academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation, Russia
16, Bastionnaya st., Tambov, 392000
PhD (Economy)

E-mail: tambovpags@mail.ru

² The second branch of the Tambov Russian Academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation, Russia
16, Bastionnaya st., Tambov, 392000
PhD (Economy)
E-mail: KostylovaSvetlana@yandex.ru

Abstract. The article introduces characteristics of regional educational policy priorities in five regions of Central Federal District: Tambov Region, Tula Region, Kostroma Region, Orel Region and Voronezh Region, considers economic efficiency of regional educational system transformation.

Keywords: economic efficiency; regional educational system; transformation.