

УДК 338.46:379

Л.Ф. ГАФИУЛЛИНА,

кандидат экономических наук, доцент

ГОУ ВПО "Казанский государственный университет культуры и искусств"

АНАЛИЗ ОПЫТА МОДЕРНИЗАЦИИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЫ¹

Необходимость модернизации организационно-финансового механизма системы образования, входящей в состав социально-культурной сферы, вытекает из анализа проблемных факторов, порождающих несоответствие структуры, качества и финансовой обеспеченности профессионального образования социально-культурной сферы потребностям инновационного социально-экономического и технологического развития Республики Татарстан. Задача инновационного развития республики требует развития социально-культурной сферы не только как инструмента насыщения рынка труда, в том числе высокотехнологичных производств и видов деятельности, но и образования как социального института, адекватного обществу, базирующемуся на экономике знаний, высоко-технологичных проектов и технологий.

Решением проблемы модернизации организационно-финансового механизма социально-культурной сферы Республики Татарстан может стать модель нормативного финансирования, основанная на дифференцировании оказываемых услуг. Согласно данной модели, величина норматива определяется сложностью и объемом оказываемых услуг. Данная модель оценивается на сегодняшний день как наиболее перспективная, при этом целесообразно использовать построение механизма финансирования, ориентированного на дифференциацию финансирования не только по оказываемым услугам, но и по категориям учреждений, что позволит повысить финансовую устойчивость последних.

Рассматривая международный опыт развития организационно-экономического механизма системы образования, можно отметить, что европейские системы образования все более унифицируются, в том числе стираются особенности экономических механизмов в разных странах.

Особое внимание экспертов привлекает ирландская система высшего образования.

Во-первых, обращает на себя внимание роль системы высшего образования в недавнем "ирландском экономическом чуде". Революционные темпы модернизации производства, сопряженные с увеличением инвестиций в сферу образования, еще раз подтвердили значение образовательного потенциала для экономического развития.

Во-вторых, на фоне процессов старения населения европейских стран Ирландия выглядит исключением. Средний возраст ее жителей – 28 лет. Модернизация экономики страны проходила на фоне демографических процессов омоложения населения и повышения человеческого потенциала, чему в немалой степени способствовало возвращение потомков ирландских эмигрантов в период экономического бума.

В-третьих, интерес представляет модель делегирования правительственными структурами функций управления и планирования орга-

¹ Исследование проводится в рамках гранта Президента Российской Федерации № МК 3721.2009.6.

низации-посреднику. Ирландский опыт повышения эффективности управления социально-культурной сферой может быть использован при решении аналогичных задач в России.

В-четвертых, характерная черта ирландской модернизации – привлечение инвестиций в сектор высоких технологий и параллельно инвестирование в IT-образование. Перестройка ирландской системы образования (повышение статуса технологических институтов, усиление преподавания технических дисциплин в университетах, курс на непосредственное взаимодействие – корпораций и вузов, информатизация образования) была в значительной степени обусловлена потребителями экономики.

Наконец, ирландская модель высшего образования интересна еще и тем, что представляет собой удачное сочетание традиционных и модернизационных компонентов; это сборная конструкция современных, отвечающих всем требованиям рынка институтов, построенная на фундаменте старейшей в Европе образовательной системы. Девяносто процентов финансирования институтов высшего образования обеспечивается государством.

Университеты пользуются значительной автономией в вопросах самоуправления и проведении собственной финансовой политики. Предоставляемая свобода определять свою стратегию и приоритеты в преподавании и научной деятельности дает возможность ставить перед собой стратегические задачи и решать их. Очевидно, что свобода выбора направлений деятельности сопряжена с риском потерпеть неудачу, разрушить репутацию и утратить лидерство в других областях.

Государственная политика и законодательство стимулируют технологические институты развивать исследования, преподавание и коммерческую деятельность.

Формы Конституции США дают право каждому штату принимать законодательные акты в области социально-культурной сферы, создавать и развивать свою систему образования, наиболее подходящую для конкретных местных условий и отвечающую интересам и потребностям жителей штата, при соблюдении конституцион-

ных гарантий, прав и привилегий граждан США. Как правило, законодательные собрания штатов значительную ответственность делегируют местным органам народного образования, предоставляя им и самим учебным заведениям большую самостоятельность в решении вопросов образования на своих территориях.

В США общественность обеспокоена проблемами коммерциализации образования. Однако коммерциализация американской школы идет не по пути введения платности образования, а путем проникновения рекламы в школу: помещение рекламы в школьные журналы, учебники, на ранцы и портфели, детские майки, в специальных учебных фильмах и мультфильмах, на стендах у школ. Бизнес борется за расширение сферы влияния на школу, отмечают американские исследователи. При этом зарубежные ученые предупреждают о тяжелых последствиях чрезмерного увлечения сближением американской школы с бизнесом, от коммерциализации школы опасности потери главной функции учебно-воспитательного учреждения, что ведет к формированию в его стенах бездуховных потребителей. Многие исследователи в развитых странах подчеркивают необходимость приоритета традиционной роли школы – учить детей, чтобы они стали грамотными взрослыми.

В США выгодность содержания учащихся в школе определяют еще по таким фактам, что это обходится дешевле, чем в дальнейшем содержать в тюрьмах и исправительных колониях беспризорных и малообеспеченных подростков. Американская статистика показывает, что большинство преступников, содержащихся в пенитенциарных заведениях, имеют крайне низкий уровень образования. Именно этим объясняется и большое число образовательных программ, реализуемых в США в целях снижения рецидивных явлений.

В Швеции обучение в государственных образовательных учреждениях бесплатное, они содержатся и финансируются государством и коммунами. В целом же на нужды образования выделяется около 22% средств, выделяемых местными органами власти и около 13,5% – из государственного бюджета. В стране имеется

небольшое число частных школ и учреждений "послесреднего" образования, большинство из них также получают государственные субсидии. Характерной чертой системы образования в этой стране является значительная свобода образовательных учреждений в расходовании выделенных им средств.

Большой интерес представляет сегодня опыт государств, обладающих более близкой для России политической системой. Одной из таких стран, имевшей длительное время сходную с советской административно-хозяйственную систему, и находящейся сегодня в условиях социально-экономических преобразований, является Китайская народная республика. В Китае введено девятилетнее бесплатное обязательное базовое образование, которое финансируется из государственного бюджета. Однако при этом, ссылаясь на дефицит бюджетных ассигнований, школьные администрации и правительства на уровне волостей, уездов и выше (частично с помощью местных законодательств, противоречащих общекитайскому), вводились сборы с учащихся (до 10% себестоимости обучения, называемые "цзафэй") [1].

Н.Е. Боровская отмечает, что "основные направления управленческой реформы системы образования в КНР в последней четверти XX в. соответствовали международным критериям" [2]. Однако в отличие от ряда постсоциалистических государств Восточной Европы, где реформа управления образованием включала два одинаково важных процесса децентрализации и широкого привлечения общественности, в Китае она пошла все же в основном по первому пути. При этом, как и в России, отсутствие правовой культуры и несовершенство системы инспектирования часто приводили к нецелевому использованию бюджетных средств, невыплате заработной платы учителям, различного рода нарушениям.

Практика 80-90-х гг. доказала, что многоканальное финансирование хотя и способно в определенной степени восполнить дефицит государственных ассигнований, однако полученные от населения дополнительные средства "из-за своей ограниченности" не могут сыграть

решающую роль в ликвидации межрегиональных разрывов и "ножниц" между городом и деревней [2].

Отношение к образованию в развитых странах проявляется не только в размерах финансирования, но и в статусе педагога. Учитель в большинстве зарубежных стран относится к одной из категорий государственных служащих, на которые распространяются общие административно-правовые положения, регламентирующие прием и увольнение, пенсионное обеспечение. Учитель в развитых странах (например, в Германии), относится к достаточно высокооплачиваемому слою работников в неметаллическом труде. В Швейцарии учителя находятся на публичной службе, однако зачисление на должность происходит на выборной основе.

Ряд исследователей пришли к выводам, что качество результата образования в первую очередь связано с воздействием факторов социально-экономического характера и практически не зависит от параметров, связанных с учебными заведениями. Многие исследования затрат-результатов инвестиций в образование установили, например, слабую связь между затратами на одного обучаемого в учебных заведениях и успеваемостью. Однако проводимая в США национальная оценка знаний учащихся свидетельствует, что показатели успеваемости выше средних обеспечиваются только в школах с материальным оснащением, далеко превышающим средний уровень. В то же время многие исследователи справедливо отмечают, что эффективность образовательных учреждений зависит не только от размеров инвестиций; "большую роль играют многие системные факторы: структура самой системы образования, характер взаимодействия ее элементов, качество действующих образовательных программ и их совместимость в различных образовательных учреждениях, эффективность подготовки профессорско-преподавательского состава и т.д." [3].

Можно выделить группу факторов, воздействие которых на качество образования настолько очевидно и существенно, что практически никогда не оспаривается. Это факторы, связанные с обеспеченностью учебниками и другими

учебно-методическими пособиями и материалами. Однако, несмотря на высокую эффективность инвестиции в учебно-методические материалы, возникают вопросы, в какие виды и типы учебных пособий наиболее эффективно вкладывать средства, а также какова необходимость их соответствия с инвестициями в другие факторы учебного процесса.

В развитых странах с рыночной экономикой проводились эксперименты и по введению потребительской платы за образование. Под потребительской платой понимается сумма, вносимая пользователями за определенные образовательные услуги или их элементы (например, плата за дошкольное образование, оплата стоимости учебников, плата за проживание в общежитии для студентов и т.д.). Обоснованием для введения потребительской платы является то, что, несмотря на финансирование образовательных учреждений за счет налогов, уплачиваемых семьями обучающихся, учащиеся получают значительную выгоду от образования, поэтому их семьи должны нести часть расходов. Семьи, не имеющие детей, также получают выгоды от образования, но в меньших объемах по сравнению с семьями, имеющими детей.

Международные исследования доказывают, что введение потребительской платы за образование является препятствием в доступе к образованию для детей и подростков из бедных семей. Для решения этой проблемы стали придумывать различные ваучерные схемы, что в свою очередь привело к привлечению дополнительных средств на администрирование и уменьшению объема средств, используемых для ведения собственно образовательного процесса.

В некоторых развитых странах мира в конце прошлого века осуществлялись попытки внедрения рыночных принципов финансирования образовательных учреждений. Например, в Великобритании, где последовательно проводились в жизнь нелиберальные принципы, стали внедрять систему квазирынков, при которой система общего среднего образования продолжает полностью или частично финансироваться государством, в то время как потребитель в

лице родителей или самих учащихся получает право на выбор.

При сохранении государственного финансирования образовательных услуг система их предоставления менялась. Реформы предусматривали децентрализацию процесса принятия решений, также предполагалось и введение конкуренции при предоставлении услуг. В результате государство становилось преимущественно покупателем образовательных услуг, которые должны предоставляться уже не только государственными структурами, но и независимыми производителями, конкурирующими между собой. Метод финансирования также менялся. В некоторых случаях центральная государственная структура продолжала выступать в качестве основного покупателя услуг, в других – предусматривалось государственное финансирование на базе ваучеров. Их предполагалось предоставлять непосредственно потенциальным потребителям или, чаще, агентам, действующим от их имени, которые и должны распределять государственные средства по своему выбору между конкурирующими производителями.

Из сказанного можно сделать вывод, что сделанные направления реформ, особенно децентрализация финансирования и управления школами, имели положительные последствия (рост экономической эффективности). Другие же, в частности введение "финансирования по формуле" и свободный набор в школы, привели к определенным негативным результатам, поскольку способствовали увеличению неравенства в предоставлении услуг школьного образования. Тем самым был получен значительный отрицательный социальный эффект.

Внедрение экономических отношений в социально-культурную сферу привело к тому, что определяющими факторами ее развития стала конкуренция учреждений социально-культурной сферы. Критики такого рода рыночных реформ видят в повсеместном внедрении конкурентных отношений в систему образования угрозу существованию массовому школьному образованию, являющемуся основой для обеспечения социальной справедливости в прогрессе общества. Например, британский социолог

Ф. Браун делает вывод, что "образовательный отбор все больше зависит не от индивидуальных способностей и усилий учащихся, а от благосостояния и желаний родителей. Таким образом, на смену прежней формуле "способности + усилия = заслуженная оценка" приходит новая "средства + предпочтения = выбор".

В целом, при всем многообразии финансовых потоков в развитых странах Запада на сегодняшний день сложились три основные финансово-экономические модели социально-культурной сферы (которые в чистом виде встречаются редко):

1. Ориентированная на рынок, в рамках которой предпочтение отдается ограничению расходов на социально-культурную сферу со стороны государства, побуждая государственные учреждения становиться субъектами рынка.

2. Исходящая из главной роли государства в финансировании быть свободным от доминирующего влияния большого бизнеса.

3. Основанная на принципах государственного рынка, согласно которой финансирование должно обеспечивать не результаты деятельности учреждений социально-культурной сферы, а гарантированные равные стартовые возможности для всех потребителей услуг [4].

Таким образом, с учетом общемировых тенденций повышения значения бюджетного финансирования учреждений социально-культур-

ной сферы, необходимо развивать в первую очередь государственный рынок образовательных услуг. Необходимо учитывать, что бюджетное финансирование было и остается важнейшим источником финансирования социально-культурной сферы. Внедрение элементов рыночных отношений должно сопровождаться комплексом мер, направленных на обеспечение общедоступности услуг. Необходимо соблюдение оптимального баланса между экономической и социальной эффективностью.

Выход на новые горизонты инновационного развития социально-культурной сферы и обеспечение ее конкурентоспособности гарантирует конкурентоспособность страны на международном уровне.

Список литературы

1. Буслов Е.В. Проблемы и перспективы развития законодательства в области образования // Совершенствование организационно-экономического механизма управления общеобразовательным комплексом: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. – Набережные Челны, 2002.
2. Борзовская Н.Е. Государство и школа: опыт Китая на пороге XXI столетия. – М.: Вост. лит., 2003.
3. Ахренов А., Караваев А. Потенциал интенсивного, инновационного развития // Учитель. – 1999. – № 6.
4. Шишкин С.В., Заборовская А.С. Анализ форм участия населения в оплате социальных услуг, гарантируемых государством. – М., 2004.
5. О концепции модернизации российского образования до 2010 г.: Приказ Минобразования РФ от 11.02.2002 № 393 // СПС "Гарант".

В редакцию материал поступил 29.03.10.

Ключевые слова: модернизация, социально-культурная сфера, образование, организационно-финансовый механизм, государственные учреждения, конкуренция.