

Вероятное воздействие экономического кризиса на систему образования и качество человеческих ресурсов России

1. Кризис и риски для социальной сферы

Нарастающие последствия экономического спада начинают сказываться на социальных процессах, и государство уже заявило о ряде шагов по нейтрализации негативных воздействий в этой сфере. Эти шаги, однако, сосредоточены сейчас на том слое социальной сферы, который непосредственно зависит от базовых экономических показателей (занятость, доходы населения) и практически не учитывают ситуации, которая может сложиться в относительно автономных секторах (образование, здравоохранение, культура), а также в системе фундаментальной и прикладной науки и инноваций.

Бюджетный характер этих отраслей экономики в России создает устойчивую иллюзию их будущего благополучия на фоне сокращения рыночного спроса и возможной несостоятельности многих коммерческих фирм. Более того - социальные отрасли рассматриваются как «убежище» работников, временно ставших излишними на коммерческих предприятиях, а «занятость через образование» - как одна из ключевых мер смягчения ситуации на рынке труда.

	Всего	в том числе имеют образование			ниже среднего профессионального
		высшее профессиональное	неполное высшее профессиональное	среднее профессиональное	
Занято в экономике	70814	19677	1077	18345	31714
- всего, из них в					
Образовании	6 591	3 476	90	1694	1330
здравоохранении и социальных услуг	5 342	1629	31	2 445	1236

Не подвергая сомнению необходимость и эффективность этих мер, надо учитывать, что отсутствие анализа специфических рисков в секторах образования, науки и здравоохранения и учета их в антикризисной политике может привести к неэффективности антикризисной политики в целом. В наиболее развитых странах (например, США) указанные сектора создают уже почти треть ВВП, служат (наряду с интеллектуальными услугами и информационными технологиями) одним из трех основных двигателей качественного роста мировой экономики в 21 веке.

Системные риски для этих секторов:

(а) Кризисная ситуация еще дальше отодвигает вопросы оптимизации структуры государственных учреждений и бюджетных расходов в этих сферах, вопросы перехода к новым механизмам финансирования и эффективным организационно-правовым формам предоставления соответствующих услуг и организации работ. Будут сохраняться неэффективные механизмы финансирования и предоставления социальных услуг.

(б) Кризис «наказывает» прежде всего те учреждения социальной сферы, которые в наибольшей степени вышли на рынок, формируют большую часть своих доходов от вземздной деятельности. За немногими исключениями, это -самые эффективные организации социальной сферы и науки. В них будет происходить подрыв складывающихся эффективных контрактов с ключевыми сотрудниками, что в конечном счете приведет к невозможности обеспечения качества работы.

Иллюстрация: источники доходов образовательных учреждений (данные ГУ-ВШЭ, 2008)

	ВПО	СПО	НПО
Средства федерального бюджета	45,4%	33,1%	21,1%
Средства регионального и местного бюджетов	6,6%	40,8%	61,7%
Средства внебюджетных фондов ¹	3,3%	1,8%	1,3%
Средства организаций	6,2%	2,3%	3,1%
Средства населения	24,6%	13,4%	5,1%
Средства из источников	0,9%	0,1%	0,1%
Собственные средства ²	13,0%	10,1%	6,7%

(в) В результате проводимой политики секвестирования части государственных расходов под сокращение подпадают инвестиционные затраты (не только в материальную базу, но и в информацию и в интеллектуальный капитал организаций³). Между тем именно эти затраты обеспечивают качественные изменения в образовании, здравоохранении и других секторах, и ее потенциал для послекризисного развития.

Перечисленные риски при их реализации в ближайшие два года могут привести к 2011 г. (который рассматривается большинством экспертов как первый год экономического роста в большинстве стран) к нарастанию качественного отставания социальной сферы и науки России от развитых государств и от других стран-членов БРИК. Помимо этих рисков, на разных уровнях системы образования возникают и специфические риски, которые обсуждаются в настоящей записке.

2. Воздействия кризиса на систему образования: основные предположения и масштабы ситуации

Мы исходим из сценария, при котором спад и рецессия в российской экономике будут продолжаться весь 2009 г. и первую половину 2010 г., инфляция не превысит 15% в год. Федеральный бюджет может быть изменен в сторону сокращения финансирования инвестиционных расходов, «социальные» расходы не секвестрируются, но и не индексируются по инфляции. Ряд региональных и муниципальных бюджетов вынужден прибегнуть к «жесткому» секвестру, включая социальные расходы. Платежеспособный спрос населения сокращается на 10-12%, но очень неравномерно по стране. В крупных городах падение спроса составляет до 20%. Безработица остается на уровне 7-10 млн.чел. (рост в 1,5 раза по сравнению с концом 2008 г.).

¹ В основном - заказы службы занятости на подготовку и переподготовку

² Включая доходы от производственной деятельности; собственные средства в значительной части представляют доходы от внебюджетной деятельности прошлых лет.

³ Речь идет как о формализованных накапливаемых базах знаний, так и о современных компетенциях, освоенных специалистами.

Справочно: финансирование образования в 2008 г. (в млрд.руб.):

	Суммарные доходы	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	Внебюджетные доходы (оценка)
Дошкольное Образование	321	3,5	264,1	45
Общее образование	950	3,8	762,6	184
Начальное профессиональное образование	108	15,4	56,2	37
Среднее профессиональное образование	135	31,2	62,3	42
Профессиональна я подготовка, переподготовка и повышение квалификации	72	4,5	7,2	60
Высшее и послевузовское профессиональное образование	510	262,1	15,7	230

3. Воздействие кризиса на общее образование.

Очевидным риском является сокращение бюджетного финансирования. В тех регионах, где секвестирования бюджетных расходов на образование не произойдет, общеобразовательные школы не будут испытывать серьезных негативных воздействий.

Среди позитивных факторов - возможность привлечения кадров учителей-предметников высокой профессиональной квалификации (иностраный язык, экономика и право (обществознание), математика и информатика, литература, история). С учетом долгосрочной тенденции повышения доходов учителей по отношению к средним по экономике это позволит закрепить таких работников в школах и после окончания кризиса, что критически важно для повышения качества преподавания.

Рекомендуемая политика: В регионах и крупных моногородах, где сокращение доходов бюджета будет резким (до 30-40%), важно сохранить достигнутый уровень подушевого финансирования в расчете на одного школьника (то есть не допустить снижения номинального бюджета образования

больше, чем на 10% - с учетом продолжающегося демографического спада и возможности оптимизации расходов). При корректировке федерального бюджета целесообразно предусмотреть адресную целевую помощь тем регионам, в которых сокращение доходной части бюджета не позволяет выполнить расходные обязательства в сфере общего образования даже при условии замораживания нормативов подушевого финансирования при снижении численности учащихся.

Предусмотреть обновление не менее 10% учительского корпуса за 2 года, обратив внимание руководителей региональных органов управления образованием на необходимость реализации системных мер по привлечению квалифицированных специалистов-предметников с рынка труда.

Удешевление рынка ремонтных работ и строительных материалов позволит увеличить в натуральном выражении эффект инвестиций в материальную базу школ. В то же время рост цен на импортное оборудование (в первую очередь компьютеры) может привести к фактической приостановке информатизации школ⁴.

Рекомендуемая политика: отказаться от секвестра образовательных бюджетов по всем статьям при переносе 20-25% расходов со статей «капстроительство» и «ремонт» на статьи «приобретение оборудования» и «оплата услуг связи» (интернет-трафик).

Дополнительное образование школьников в своей «рышочной» части будет испытывать спад в результате сокращения платежеспособного спроса семей. Этот спад может привести к росту выхода детей "на улицу", к снижению общего качества образования. Рекомендуемая политика: предусмотреть в региональных и местных бюджетах средства на компенсацию сокращения внебюджетных источников деятельности ДПО в размере 3-4% от финансирования общеобразовательной школы, переведя соответствующие программы на бесплатную основу или снизив оплату ДПО на 50%.

4. Воздействие кризиса на систему начального и среднего профессионального образования

Спрос на стандартные образовательные программы этих уровней, скорее всего, не вырастет. Во-первых, будет негативно воздействовать волна демографического спада (около -10% возрастной когорты в год), во-вторых, выпускники школ будут продолжать «перетекать» на высвободившиеся в силу той же тенденции места в вузах нижнего сегмента⁵. Контртенденция, порожденная кризисом на рынке труда «белых воротничков», не будет настолько сильна, чтобы обеспечить противоположный результат⁶.

Короткие программы профессиональной переподготовки (получения конкретных квалификаций) могут получить значительное развитие, в том числе в рамках мероприятий по переподготовке безработных и других мероприятий регулирования рынка труда. Можно предполагать, что в течение 2 лет в большинстве колледжей и профессиональных лицеев такие программы займут первое место, в том числе вытеснив основные (длинные) программы.

Спад спроса на основных рынках будет способствовать привлечению в систему квалифицированных мастеров производственного обучения, в том числе владеющих современными технологиями. В то же время, начнут ослабевать сложившиеся в период экономического роста связи этого сектора с работодателями.

Основным риском является снижение качества подготовки, возвращение тенденции превращения секторов НПО и СПО в социальное хранилище для детей неспособных получить высшее образование.

Рекомендуемая политика: ускоренная реструктуризация сложившейся системы учреждений, включение колледжей в состав профильных университетов и формирование укрупненных многопрофильных центров профессионального образования. Развитие договорных отношений с предприятиями - носителями перспективных технологий на основе использования их учебных центров или производственной базы. Необходимо создать нормативную базу бюджетного финансирования обучения на базе необразовательных предприятий и государственной сертификации результатов такого обучения.

⁴ По имеющимся данным, информатизация школ в значительной части регионов носила характер единовременной кампании и уже «закончилась» (т.е. за нее отчитались). При этом в бюджетах не заложены не только средства на обновление оборудования (которое должно произойти как раз в кризисном 2010 г.), но и на оплату услуг связи (трафика).

⁵ То, что сегодня не менее половины системы СПО не имеет собственного рынка труда, а служит «запасником» для вузовской системы, доказывают результаты Мониторинга экономики образования, согласно которым около 50% выпускников колледжей и техникумов сразу поступают в вузы.

⁶ Семьи, совершающие выбор траектории образования, исходят из многолетней карьерной перспективы, на фоне которой текущая кризисная ситуация воспринимается как неприятный эпизод.

5. Воздействие кризиса на высшее образование

Падение платежеспособного спроса

Можно прогнозировать резкое сокращение платежеспособного спроса на программы высшего образования: до 30% для абитуриентов 2009 г. и до 15% для студентов (уже обучающихся).

На это накладывается продолжающаяся волна демографического спада - около 10% в 2009 и дополнительно 8% в 2010 г.

На фоне этих процессов будет идти перераспределение абитуриентов между вузами. Спрос на «бюджетные» места в вузах практически останется на прежнем уровне, за счет того, что часть абитуриентов, чьи семьи лишились доходов или опасаются их потерять, будет переориентирована с платных мест в более престижных вузах на бесплатные в менее престижных. Группа из 100 ведущих вузов (то есть та часть российского ВПО, которая обеспечивает сопоставимый с международным уровень качества) может потерять от четверти до половины «платных» студентов набора 2009 и 2010 гг. что составит от 30 до 50 тыс. чел. Это ухудшит качество выпуска высшей школы России 2013-14 гг. (группа выпускников наиболее высокого качества сократится на одну треть; группа выпускников среднего и ниже среднего качества вырастет на одну пятую).

Наряду с последствиями в области человеческого капитала кризис приведет к дефолтам (или преддефолтным состояниям) до 30% российских вузов.

В наибольшей степени пострадают наиболее слабые вузы, у которых за 2 года произойдет сокращение контингента до 50% (в том числе спроса на бюджетные места - на 25-30%). Эти вузы потеряют жизнеспособность, в том числе под угрозой окажется возможность завершить обучение старших курсов на уровне государственных стандартов. К этой группе можно отнести до трети филиалов (около 500), до 70% работающих негосударственных вузов (около 150), 100-150 наиболее слабых государственных вузов (педагогических и технологических).

Вторая группа риска - наиболее эффективные вузы, у которых внебюджетная составляющая их деятельности составляет более 65% бюджета. Эти вузы потеряют до 30% доходов от внебюджетных студентов и до 50% доходов от заказов на НИОКР от предприятий⁷. К этой группе относятся 25-30 ведущих технических университетов России, а также ряд классических и экономических университетов - всего около 50, или до половины из группы ведущих вузов⁸.

Практически не пострадает группа вузов, ориентирующаяся на «маргинальный контингент» со стоимостью обучения 20-30 тыс. руб. в год. Дело в том, что платные студенты в вузах средней и низкой престижности - это те выпускники школ, чьи знания, по существу, недостаточны для получения высшего образования (или те, кто желает получить диплом с минимальными затратами усилий). «Нормальные» вузы их просто не возьмут.

Основные риски: (а) воспроизведение неэффективной структуры высшего образования, не соответствующей структуре экономики будущего периода; (б) ослабление ведущих, наиболее эффективных вузов и окончательная утрата международной конкурентоспособности в сфере высшего образования.

Сокращение государственного финансирования

⁷ В 2010 г. можно ожидать уже противоположной тенденции: российские коммерческие структуры начнут замещать исследования и разработки, проводимые на базе зарубежных фирм и их российских отделений, аналогичными продуктами «чисто российских производителей» и их коллег из Украины, Белоруссии и Казахстана. Причина - девальвация рубля, которая создаст определенные преимущества отечественным подрядчикам, включая университеты и созданные при них венчурные предприятия.

⁸ Относительную устойчивость сохраняют те ведущие вузы, которые имеют дополнительную бюджетную поддержку (т.н. «национальные памятники»: МГУ, СПбГУ, МГТУ, Казанский ГУ и др.), а также те, которые имеют диверсифицированный состав внебюджетных доходов: первое высшее образование, ДПО, НИР и НИОКР. Представителями этой группы являются АНХ, ФА и ГУ-ВШЭ, в меньшей степени - другие ведущие экономические вузы, а также технические университеты, включенные в программы ОПК.

Уже сегодня приняты решения о 15 % сокращении федеральных программ. Не оправдываются ожидания продолжения масштабной поддержки развития сети федеральных университетов и формирования сети исследовательских университетов. Завершился и не получил продолжения проект поддержки инновационных образовательных программ в рамках Национального проекта "Образование". Очевидна угроза секвестирования бюджета вузов в части инвестиционных расходов, обеспечивающих развитие. Очевидно также, что не будет увеличиваться финансирование вузов по разделу "наука". Основные риски: (а) дальнейшее ослабление качества и производительности научной деятельности вузов; (б) усиление отставания ведущих исследовательских вузов от конкурентов за рубежом.

Трудоустройство выпускников

По экспертным оценкам, от трети до половины выпускников очных отделений вузов 2009 г. не найдут постоянной работы. Это от 150 до 250 тыс. чел. Основные риски: по масштабу это может стать одной из главных социальных проблем России, учитывая концентрацию студентов в крупных и крупнейших городах. Это может также привести к маргинализации целого поколения, к ослаблению его потенциала для посткризисного периода.

Рекомендуемая политика: расширение возможностей для продолжения обучения выпускниками высших учебных заведений, не нашедшими работу: Формирование программ дополнительного образования (6 месяцев, 1 год) для 75-150 тыс. выпускников 2009 г., финансируемых за счет федерального бюджета. При этом такие программы должны быть сосредоточены в 300 наиболее дееспособных вузах, отобранных на основании качественных критериев (например, наличие более 500 слушателей ДПО).

Программа «включенная стажировка», предполагающая 3-12 месячную пробную работу по специальности на профильных предприятиях и в организациях.

Приостановление до 2012 г. введения в действие норм законодательства, запрещающих для лиц с дипломом специалиста обучение в магистратуре за государственный счет.

Увеличение стипендий в магистратуре и аспирантуре до уровня прожиточного минимума. Введение стипендий для выпускников, проходящих продолжительную (более 3 месяцев) практику на предприятиях.

В секторе «слабых» вузов: опережающая реструктуризация, присоединение к более сильным вузам или объединение с учреждениями СПО в составе многопрофильных центров профессиональных квалификаций.

Сохранение числа бюджетных мест при переносе их от слабых вузов в группу наиболее дееспособных вузов, включая лучшие негосударственные вузы.

Санация экономического и юридического образования.

В секторе «эффективных» вузов: Ключевой мерой, способной предотвратить негативное воздействие кризиса на высшее образование, является формирование уже летом 2009 г. государственной программы поддержки образовательного кредита. Кредиты могли бы предоставлять системообразующие банки (Сбербанк, ВТБ, Россельхозбанк, Газпромбанк) под гарантии бюджета и только на обучение в группе ведущих вузов, определенных на конкурсной основе (или по четким критериям, например, по объему НИР на одного преподавателя). Такая группа не должна превышать 100 организаций, и должна включать в том числе негосударственные вузы, обеспечивающие высокое качество образования и исследований.

Государственная программа поддержки формирования новых направлений подготовки (новые технологии, сервисная экономика и организационный менеджмент) в ведущих вузах в том числе на базе импорта из-за рубежа преподавательских команд.

Расширение госзаказа на НИР и НИОКР в 2-3 раза, расширение финансирования через государственные научные фонды (РФФИ и РФНФ).

Начало полномасштабной реализации программы создания национальных исследовательских

университетов (не менее 15).

Установить бюджетное финансирования магистратуры на уровне 200-250 т.р. в год в расчете на одного обучающегося. Это, в частности, позволит вовлечь в систему бюджетного финансирования элитные негосударственные вузы с магистерскими программами (РЭШ, МШЭСН, Европейский университет).

6. Воздействие кризиса на систему дополнительного образования

По аналогии с кризисом 1998 г. можно ожидать 25-40% прироста доходов от программ ДПО в секторах, зависящих от рынка, за счет роста частного спроса⁹. Люди с высоким уровнем образования, потеряв работу, часто избирают стратегию - не искать работу на более низкой карьерной позиции, а инвестировать накопления в свой человеческий капитал (востребуемые на рынке компетенции). Дополнительный платежеспособный спрос может составить несколько десятков миллиардов рублей.

Это может сопровождаться противоположной тенденцией - до 10-15% слушателей программ дополнительного образования будут вынуждены прервать обучение из-за нехватки средств. По большинству оценок, однако, «тенденция роста» возобладает, хотя ее эффект может быть значительно ограниченным (+10-25%, или 6-15 млрд.руб.).

Кроме этого, государство предъявит дополнительный платежеспособный спрос на программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки в рамках антикризисных мер в секторе занятости (программа «занятость через образование»). «Антикризисное» бюджетное финансирование программ дополнительного образования (кроме подготовки по рабочим профессиям) может составить 10-15 миллиардов рублей.

Наиболее эффективная подготовка может быть обеспечена в ведущих государственных вузах (в том числе технических) и в учебных центрах компаний-носителей передовых технологий. Частный спрос будет, однако, канализоваться в основном в первом секторе (в силу информационных и репутационных факторов). Местные органы власти будут заинтересованы дать заказы «своим» вузам и специализированным учебным структурам, функционирующим при службах занятости.

Риски качества: (а) смещение подготовки в сторону традиционных предметов (общие знания в области экономики, финансов, менеджмента и пр.),

(б) смещение спроса (в том числе государственного) в сторону низкокачественных «дешевых» программ.

Рекомендуемая политика: (а) распространить на ДПО систему образовательных кредитов; (б) проводить строгий отбор провайдеров ДПО, претендующих на государственную поддержку или участвующих в программах образовательного кредита с госгарантиями.

С целью удержать контингент обучающихся в ДПО можно предложить такую меру, как 50% со-финансирование обучения на наиболее эффективных программах дополнительного образования в отобранной по конкурсу группе вузов и бизнес-школ.

7. Заключение

Сегодня мы стоим перед стратегической развилкой: или законсервировать ситуацию в образовании (обрекая его, по сути, на отставание от энергичных конкурентов), или обеспечить поддержку точек развития, сохраняя в целом достигнутый уровень финансирования. От этого выбора будет зависеть то, с каким потенциалом Россия войдет в следующий период экономического роста.

⁹ Рост спроса на дополнительное образование, включая такие продолжительные формы, как второе высшее образование (4 года) - характерное явление для экономических кризисов последних десятилетий. В период 1998-99 г. в России, например, спрос вырос минимум в 1,5 раза. В условиях нынешнего кризиса, который с большой вероятностью будет более продолжительным, а экономический подъем - менее крутым, мы предполагаем более низкий уровень роста частного спроса.