

НЕОБХОДИМОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЫНОЧНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО РЫНКА.

О.Р. Верденхофа

ISMA Высшая школа менеджмента информационных систем, Рига, Латвия

С.И. Димитрова

Национальный Военный Университет „Васил Левски“,

М.М. Петрова

*Великотырновский университет им. Святых Кирилла и Мефодия
Болгария, Велико Тырново,*

Образование на современном этапе общественного развития является не просто важной сферой формирования человеческих ресурсов, в условиях становления общества знаний оно становится ключевым фактором развития. Эта особая роль образования предусматривает постоянное внимание и присутствие государства в этой сфере. В то же время все более становится очевидным, что полностью взять на себя все функции по его содержанию не в силах ни одна страна, даже самая развитая и передовая.

Для того, чтобы разобраться в том, каким должен быть механизм регулирования и функционирования системы образования, попробуем определиться с основными понятиями: что и как производится в секторе образования. Несмотря на долгосрочный инвестиционный характер результатов образовательной деятельности, непосредственным продуктом ее выступают образовательные услуги.

Образовательные услуги имеют достаточно сложную природу. Это объясняется в первую очередь важностью образования для всего общества, что проявляется в стремлении увеличивать кумулятивный эффект от производства, распространения и практического применения знаний. Такое важное значение образования требует особого внимания со стороны государства, как с точки зрения приоритетного финансирования, так и с позиций осуществления регулирующего воздействия. С другой стороны, расширение масштабов образования, поскольку государство не в состоянии финансировать в полной мере все потребности общества в образовании. Усиливающаяся диверсификация форм образовательной деятельности, уровней и способов ее организации также вызывают необходимость развития рыночных отношений. Каким должно быть соотношение рыночного и государственного секторов образования - остается неоднозначной задачей, как в теории, так и практике образовательной деятельности.

В мировой практике существует множество вариантов и систем участия государства в образовательной сфере, что зависит от исторических особенностей, общественных приоритетов и политических целей. Справедливости ради следует отметить, что эффективность

функционирования системы образования не зависит от общего соотношения государственного и частного секторов. В каждом конкретном случае, в каждой стране формируется свой механизм регулирования системы образования, предполагающий их определенное соотношение. Определение оптимальной структуры и меры участия государственного регулятивного аппарата в функционировании рынка образовательных услуг требует учета всего комплекса факторов, влияющих на особенности функционирования системы образования.

Образовательные услуги имеют сложную природу использования и определения их способов реализации. С одной стороны они имеют характерные черты частного блага, с другой стороны – четко выраженные черты общественного блага. Сущностные отличия между частными и общественными благами заключаются в принципах присвоения этих благ конечными потребителями.

При этом сложность определения образовательной услуги как чистого общественного блага тоже присутствует и заключается в том, что в некоей мере исключаемость и соперничество присутствуют при потреблении такого рода услуг. Исключаемость заключается в процессе отбора при поступлении в отдельные, специализированные или элитные учебные заведения разных уровней. Соперничество может проявляться в ограниченном количестве мест в высших учебных заведениях. Невозможность не потреблять проявляется на уровне школьного образования, которое обязательно для всех детей школьного возраста.

Таким образом, можем говорить о смешанной природе образовательных услуг, которые на разных этапах и в разных формах проявления приобретают черты как частного, так и общественного блага.

Полезность потребления таких благ можем проиллюстрировать с помощью следующего графика (рис.1)

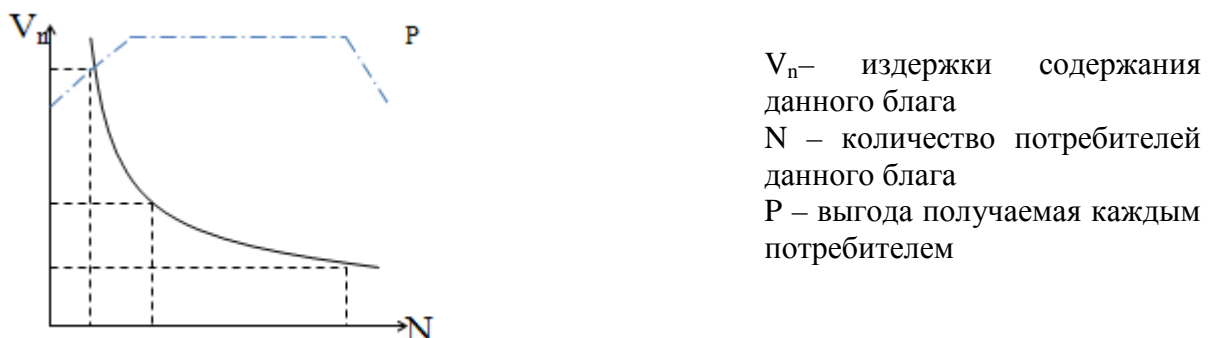


Рис.1. Эффекты использования общественного блага

Анализируя график можем говорить, что выгода, получаемая при малом количестве потребителей такого блага иногда может превышать издержки содержания такого блага. Так, индивидуальное обучение, хотя и может стоить достаточно дорого, может приносить эффективность, которая превышает эти издержки. При этом до определенного количества

учащихся выгода будет примерно равной для всех потребителей образовательных услуг. Но при превышении определенного количества учащихся выгода уменьшается, что связано с невозможностью распределения такого рода услуг на неопределенное количество потребителей.

Задача государственного регулирования заключается в том, чтобы найти то оптимальное число потребителей, при котором выгоды не уменьшаются, а общий эффект превосходит издержки. Этот общий эффект проявляется и в уровне знаний, усвоенным каждым отдельным учащимся, и в общем полезном эффекте от реализации этих знаний.

При этом не стоит забывать о природе образовательных услуг как общественном благе, которое имеет ярко выраженный внешний эффект. Внешний эффект общественного блага часто проявляется как эффект от влияния одного участника рынка или процесса на результаты деятельности другого.

Сложность природы образования обуславливает то, что образовательные услуги имеют несколько уровней внешних эффектов. Первый уровень – индивидуальный, то есть то количество выгод и плюсов, которые получает конкретный индивидуум при реализации своих знаний, умений и навыков, полученных в результате образования. Второй уровень – это выгоды более высокого уровня, которые получает другой объект рыночной деятельности (предприятие, регион, страна, отрасль и т.д.) от реализации знаний конкретного индивидуума. Так, изменение технологии или усовершенствование какого-либо технологического процесса имеет влияние не только на благосостояние индивида, который реализовал свои знания в этом процессе, но и на благосостояние предприятия или отрасли вследствие уменьшения издержек, более рационального способа организации, использования новых технологий и увеличения прибыли. Таким образом, внешние эффекты образовательных услуг являются неоспоримыми, долгосрочными и многоуровневыми.

Соотносительно с теорией шведских экономистов К. Викселя и Э. Лидала, которые в своих работах проанализировали «эффект безбилетника», который есть следствием реализации чистых общественных благ, образовательные услуги нельзя отнести к чистым общественным благам ¹.

В научных трудах встречаем точку зрения, в соответствии с которой такие смешанные блага выделяются в отдельную категорию. Так, например в работах Р. Масгрейва встречаем понятие мериторных благ (meritgoods) — публичных благ, имеющих выраженный внешний эффект. Внешний эффект может сочетаться с исключаемым благом совместного потребления ².

Таким образом, мы можем говорить о том, что образовательные услуги приобретают характер как частного, так и общественного блага и

предполагают наличие набора специфических инструментов регулирования, который включает в себя как рыночное, так и государственное регулирование.

Роль государства на рынке образовательных услуг в наибольшей мере проявляется в формировании пакета предложения, а так же при финансировании образовательных услуг. Несмотря на значительную дифференциацию спроса на образовательные услуги, всем потребителям должно быть гарантированы объем знаний и качество предоставляемых услуг. Это обеспечивается особым механизмом оплаты этих услуг, когда отдельному потребителю образовательных услуг не нужно оплачивать их полную стоимость. В каждом отдельном случае оплачивается только та часть, которую потребитель готов оплачивать, остальное - оплачивается в разных соотношениях другими учащимися, государством или различными организациями. Фактически сумма всех вкладов должна покрывать стоимость ресурсов, необходимых для предоставления образовательных услуг. Таким образом, роль государства заключается в том, чтобы обозначить эту равновесную цену, которая будет устраивать всех участников рынка образовательных услуг.

Кроме участия в финансировании государство принимает на себя множество функций по регулированию рынка на микро- и макроуровне. Внешние параметры макроэкономической среды определяются через: регулирование системы налогообложения, стимулирование развития смежных рынков, стимулирование предприятий принимающих активное участие в функционировании рынка образовательных услуг, формирование отношения общества к институту образования, стимулирование уровня рождаемости, стимулирование внедрения инноваций в экономику и спроса на научные разработки, увеличение доходов населения, уменьшение уровня инфляции и т.д.

Фактически стимулирование на макроуровне происходит через стимулирование деятельности сферы образования в целом, в системе развития экономики и повышение благосостояния населения. Кроме того, политика государства в сфере образования должна заключаться в повышении имиджа образования и повышении уровня корреляции уровня образования и уровня доходов населения. При этом нужно учитывать возможные негативные последствия, такие как медленное действие и эффект вымывания ресурсов из других сфер экономики, если это не сопровождается структурными изменениями в экономике.

Макроэкономическое регулирование непосредственно сферы образования включает: определение стратегических ориентиров и целей развития системы, установления общего порядка функционирования и развития образования, соотношения государственного и других форм финансирования и т.д. Одним из важных инструментов регулирования сферы образования, направленным на обеспечение и гарантирование

качества образования выступает система аттестации, аккредитации и лицензирования деятельности учебных заведений. Несмотря на общую целевую направленность их механизмы могут существенно различаться в разных странах. Так, в некоторых странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЕСР) характерно прохождение процедуры лицензирования с получением единого обязательного документа. Эта процедура применяется в Венгрии, Германии, Греции, Израиля, Испании, Канады, Мексики, Турции, Финляндии, Франции, Чехии, Чили, Эстонии, Южной Кореи (в целом 14 стран из 34 стран ОЕСР, что составляет 41% от общего количества).

При этом сама процедура не является унифицированной и в каждой стране имеет свои особенности. Например, в некоторых странах разрешение дается на ведение образовательной деятельности в целом, а в других - разрешение дается на проведение определенных программ. В Южной Корее право на ведение образовательной деятельности предоставляется соответственно по образовательным программам, указанным в лицензии.

При этом 8% стран ОЕСР исключили из своей практики государственное вмешательство в деятельность образовательных заведений. Так, в Словении, Словакии и Австралии процедура лицензирования, аккредитации или разрешительные документы в сфере образования отсутствуют.

В 18% стран ОЕСР применяются разрешительные механизмы для ведения образовательной деятельности, к ним относятся Бельгия, Великобритания, Нидерланды, Новая Зеландия, Швеция, Япония. Эта процедура заключается в ведении Единого государственного реестра организаций, осуществляющих образовательную деятельность. В 74% стран ОЕСР разрешение на ведение образовательной деятельности имеет заявительный характер³.

Разнообразными в развитых странах есть и лицензирующие организации, которыми могут быть органы исполнительной власти страны, общественно-профессиональные сообщества, частные организации. Самой распространенной формой выступает лицензирование, осуществляемое специальными государственными организациями. Однако в странах мира растет понимание того, что монополизация государством этих функций еще не является залогом их успешной реализации. Поэтому актуальной тенденцией становится все большее привлечение и активизация общественности в лице негосударственных неприбыльных организаций. Кроме того, достаточно часто лицензии могут выдаваться и в результате совместной деятельности всех этих организаций.

При этом государственное регулирование в разных странах может иметь разный характер, охватывает разные сферы, предусматривает разнообразные механизмы и инструменты влияния. Так, в некоторых

странах процедуре лицензирования или другой форме получения разрешения подвергаются все образовательные учреждения, а в определенных странах (Австрия, Великобритания, Исландия, Италия, Норвегия, Япония) разрешение должны получать только частные учебные заведения. В то же время, наличие такого разрешения означает и возможность получения образовательным учреждением государственного финансирования не зависимо от формы собственности этого учреждения.

Таким образом, в целом для развитых стран характерны разнообразные системы государственного регулирования, но для большинства стран характерно отсутствие жесткого административного контроля со стороны государства и, по сути, - слабого вмешательства его во внутренние аспекты образовательной деятельности. Государственная политика вмешательства в деятельность сферы образования имеет смешанный характер и проявляется на разных уровнях. Это проявляется и через регулирование (так, в некоторых странах лицензированию подвергаются даже отдельные личности, которые хотят принимать участие в образовательном процессе, т.е. учителя, наставники, репетиторы), и через финансирование заведений.

Регуляторное влияние государства проявляется прежде всего в том, что ему принадлежит важная функция определения общих параметров функционирования рынка образовательных услуг: правила осуществления образовательной деятельности, порядок лицензирования и аккредитации, особенности занятости педагогов, условия и формы финансирования. Важным направлением реализации регуляторного воздействия и, в тоже время, самостоятельной функцией становится финансирование учебных заведений.

Практика финансирования очень разнообразна, причем не только в его масштабах (какую часть берет на себя государство). Весьма разнообразными в современных условиях становятся формы и методы финансирования. Так, финансирование может осуществляться через государственный заказ, когда формируется пакет заказа на подготовку специалистов определенных специальностей. Хотя этот инструмент не так популярен как другие, однако имеет очень быстрый эффект. В этом случае государство формирует заказ и выступает покупателем и потребителем образовательных услуг. Тем не менее, практика государственного заказа, применяемого чаще всего в постсоветских странах, не всегда есть эффективной.

Анализируя системы финансирования учебных заведений можно отметить, что наиболее распространенными являются: бюджетное, самофинансирование, смешанное, целевое финансирование и эндаумент-финансирование. Бюджетное финансирование заключается в полном содержании высших учебных заведений за счет бюджета, как например, в

Германии, где бюджет формируется с государственного фонда и фонда земель.

Самофинансирование предусматривает обеспечение деятельности высшего учебного заведения за счет доходов от своей же деятельности. Эта модель успешно реализуется на всех коммерческих предприятиях. Смешанное финансирование реализуется как сумма средств учредителей (физические или юридические) а так же самофинансирования. Целевое финансирование это финансовые средства, направленные на подготовку или разработку проектов, специалистов или идей. Так, например, предприятия могут направлять финансовые средства на финансирование деятельности научных центров или лабораторий для разработки какого-то продукта или проекта. При этом к целевому финансированию можно отнести и средства, оплаченные студентами за свою же учебу, так как эти средства имеют четко определенную цель.

Эндаумент-компании финансируют высшие учебные заведения и в свою очередь являются структурными подразделениями этих же высших учебных заведений. Такие фонды создаются при вузе, целью их существования является инвестирование средств с целью получения прибыли и финансирования деятельности с этого дохода. Обладателем одного из самых крупных фондов является Гарвард, сумма которого оценивается более чем в 30 млрд.долл.⁵. Йелль имеет в своем активе больше 18 млрд.долл. Стенфорд, Техасский университет и Принстон в сумме обладают более 10 млрд.долл. Приблизительно 60 высших учебных заведений США превысили сумму эндаумент-фонда в 1 млрд.долл. В Великобритании эндаумент-фонды двух крупнейших университетов равны по 2 млрд.фунтов стерлингов каждый. Эндаумент-фонды управляются отдельными компаниями (Harvard, Stanford Management Company). Формированию такой системы финансирования очень способствует налоговая политика развитых государств. Так, пожертвования в такие фонды рассматриваются как благотворительность и оплачиваются с прибыли, что в свою очередь предусматривает полный налоговый возврат этой суммы⁴.

Наличие общего регулирования определяет и необходимость применения инструментов регулирования на уровне конкретного предприятия или учреждения. Государство формирует минимальные требования для деятельности учебных заведений, таких как инфраструктура, формальные требования для уровня подготовки специалистов и т.п. Характерными требованиями для деятельности образовательного учреждения являются соответствие требованиям пожарной и физической безопасности, санитарные нормы, наличие соответствующей материально-технической базы и укомплектованности штата. Но кроме этого в некоторых странах (Финляндия, Норвегия,

Германия, Португалия, Испания) одним из важнейших критериев есть целесообразность создания образовательного учреждения ⁵.

Кроме того, регулирование на микроуровне может проявляться через привлечение определенного круга преподавателей. Так, в Норвегии и Японии лицензируют преподавательский состав, т.е. к преподаванию допускают только сертифицированных специалистов, методом подачи заявки. В этом случае учебные заведения сами определяют кандидатуры, которые выбирают из утвержденного списка кандидатов, имеющих лицензию.

Как видим из этих примеров, практика использования различных инструментов регулирования показывает, что однозначного мнения о масштабах влияния государства, о соотношении инструментов рыночных и государственных на сегодняшний день нет. Этой проблеме посвящено множество исследований, в рамках которых сделаны попытки определить меру участия государства и соотношение различных инструментов регулирования сферы образования. Причиной сложности определения такого соотношения может быть отсутствие четкого и единого мнения по поводу сущности понятия «образовательная услуга» и понимания характера этих услуг как благ. Такие разные позиции могут также объясняться культурными, историческими и ментальными особенностями развития системы образования в разных странах.

Достаточно интересное исследование роли государства в функционировании рынка образовательных услуг содержится в работах В.Полеровича и В.Попова, где на основе регрессионного анализа была охарактеризована зависимость между экономическим ростом, мощностью государственных институтов и демократизацией общества ⁶. В рамках этого исследования рассматривались ВВП на душу населения, сила государственных институтов (рассчитывалась через уровень доверия населения государственным институтам) и демократизация (как темп прироста показателя демократии в стране). Эти исследования доказывают, что рост теневого сектора экономики происходит при наличии слабых государственных институтов и высокого темпа демократизации. В этом случае ухудшается качество макроэкономической политики, уменьшается влияние государства на экономические процессы в целом. Таким образом, можно сделать вывод, что именно отсутствие эффективного регуляторного воздействия государства может провоцировать такие негативные явления как коррупция, теневой сектор в разных сферах общественной деятельности, в том числе и в образовании ⁷.

Таким образом, можно утверждать, что механизмы государственного регулирования могут быть различными, но они должны оказывать значительное влияние на эффективность рынка и качество образовательных услуг, который представляет собой сферу производства и реализации социально значимых общественных благ.

Эффективность государственного регулирования напрямую зависит от объемов инвестиций в образование и организации государственного финансирования. Такое определение можно проследить в Докладе о развитии человеческого потенциала, в котором проанализированы наиболее эффективные стратегии развития образования. Так, в некоторых странах - высокий или средний уровень развития человеческого потенциала, но при этом низкий уровень ВВП на душу населения, что свидетельствует либо о недостаточном участии государства в образовательных процессах, либо о неэффективной его экономической политике. Так, например, в соответствии с Докладом о человеческом развитии, к странам с высоким показателем образования и высоким показателем бедности можно отнести Аргентину, Черногорию, Беларусь, Казахстан, Мексику, Бразилию, Украину и другие ⁸.

В любом случае роль государства должна заключаться в подтверждении значимости образования для стратегического развития страны, формировании имиджа образования у населения и работодателей. Кроме того, государство должно обеспечивать стандартизацию образовательных услуг на всех уровнях (от начального до высшего и последиplomного образования), осуществлять правовое обеспечение функционирования системы образования. В развитых социально ориентированных государствах образование находится преимущественно на государственном обеспечении.

Через регулирование системы образования государство также реализует и другие важные функции: социальные (обеспечение доступа к образованию всех слоев населения, уменьшение дифференциации доходов населения и расслоения общества и т.д.), научно-технического и инновационного развития (накопление научно-технического потенциала, переход к передовым, энерго- и ресурсосберегающим технологиям и т.д.). Формирование стратегических направлений подготовки специалистов выступает одним из самых основных заданий государства, особенно при отсутствии прямого влияния на рынок образовательных услуг. Основным направлением становится создание условий, стимулирующих и благоприятствующих развитию инновационной и генерирующей новые знания деятельности. При этом это касается как традиционных учебных заведений, так и таких новых форм организации образовательно-научной деятельности, как научно-образовательные кластеры, научно-технологические парки и другие, в которых создаются благоприятные условия для подготовки специалистов, необходимых рынку, и для появления передовых технологий для производства высокотехнологической или инновационной продукции ⁹.

Роль образования в современной экономической системе стремительно возрастает, что требует пересмотра меры влияния государства на функционирование рынка образовательных услуг.

Сложность экономической природы образовательных услуг требует внимательного изучения всех элементов и факторов влияния на способы функционирования данных услуг. Двойственная природа образовательных услуг обуславливает необходимость применения специфического набора регуляторных механизмов, которые должны включать как инструменты рыночного регулирования, так и государственное управление. Эффективное функционирование системы образования возможно лишь при правильном объединении этих инструментов и уменьшении всех негативных эффектов. Обеспечение развития образования возможно только на основе построения эффективной системы взаимосвязей между рыночными и государственными механизмами.

В то же время практика показывает, что инструменты, методы и механизмы функционирования системы образования постоянно трансформируются в условиях современной глобализации и усиления всеобщей взаимозависимости. В условиях глобализации обостряются отношения конкуренции, что обуславливает необходимость определения приоритетных сфер для развития экономики страны, к числу которых, несомненно, относится образование.

Примечания

¹ Is France adopting “Flexsecurity”? // 2012. Электронный ресурс. [Режим доступа]: <http://paris.cafebabel.com/en/post/2008/01/31/Is-France-adopting-Flexsecurity>

² PĀRSKATS par Latvijas augstāko izglītību 2014.gadā Электронный ресурс. [Режим доступа]: http://www.izm.gov.lv/images/statistika/augst_izgl/14.pdf

³ Бюллетень о сфере образования. Март 2015. Электронный ресурс. [Режим доступа]: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/4974.pdf>

⁴ Harvard Endowment Rises to \$36.4 Billion. Электронный ресурс. [Режим доступа]: <http://harvardmagazine.com/2014/09/harvard-endowment-rises-to-36-4-billion>

⁵ Гусанова О. Мировая практика // Платное образование. 2006. № 12. – Электронный ресурс. [Режим доступа]: <http://cyberleninka.ru/article/n/modeli-formirovaniya-finansovyh-resursov-vysshih-uchebnyh-zavedeniy-rossii#ixzz3syvihrqJ>

⁶ Polterovich V., Popov V. Appropriate economic policies at different stages of development – Электронный ресурс. [Режим доступа]: <http://www.rrojasdatabank.info/appropriate.pdf>

⁷ Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора / Дж.Стиглиц. М.Инфра-М, 1997. 720 с. С.5

⁸ Доклад о человеческом развитии 2014. Электронный ресурс. [Режим доступа]: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-ru.pdf>

⁹ Петрова, М. Информатизация и образование - тенденции и развитие, “Педагогически алманах”, ВТУ, 1999г, с. 265-269, студия