

Муниципальная социальная политика в сфере образования и ее региональные различия

© 2009 К.А. Кутеева

Московский государственный университет экономики,
статистики и информатики (МЭСИ)

Рассматриваются проблемы системы образования на региональном уровне. Актуальна проблема доступности образования, особенно качественного. Сложной остается ситуация с кадрами системы образования, оплатой их труда и с материальной базой учреждений образования, требующей серьезного обновления.

Ключевые слова: человеческий капитал, структурная безработица, рынок образовательных услуг, трудовая мотивация.

Система образования в настоящее время привлекает к себе пристальное внимание общественности и исследователей. В первую очередь речь идет о высшем профессиональном образовании. Одним из важнейших факторов, обеспечивающих стабильный и эффективный экономический рост региона, а также способствующих развитию человеческих ресурсов, увеличению человеческого капитала, является система образования. В последние годы проводился целый ряд экспериментов в образовательной системе, изменялись законы, регулирующие отношения в этой сфере. Актуален вопрос: в какой мере предоставление качественного современного общего образования является задачей местного значения (и в этом смысле обеспечивается усилиями местной власти, органов местного самоуправления), а насколько - задачей государства. Таким образом, развитие сферы образования в контексте совершенствования региональных аспектов - первоочередная задача, определяющая состояние и динамику социальных, экономических и, как следствие, политических процессов в регионе. Образование как объект социальной политики в России одновременно подчинено двум субъектам управления: органам местной власти и государственным органам субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем текущее состояние и характер развития системы образования в регионе имеют ряд проблем:

- нет единой политики коррелированного социально-экономического развития региона и системы образования;
- экономические и социальные потребности региона в сфере образования не согласованы между собой;
- финансирование данной сферы осуществляется по остаточному принципу;
- экономические потребности региона не отражены в структуре и параметрах региональной системы образования;

- проблемы развития образовательной системы недостаточно разработаны на региональном уровне.

Региональные и государственные проблемы, для решения которых и существует система образования, отойдут на второй план. Также очевидно, что приоритетным будет не экономический, а статусный спрос на образовательные услуги, интересы населения, не согласованные с интересами региона и страны в целом, будут отражаться по форме, а не по содержанию.

Придание региональным экономикам большей самостоятельности и относительной обособленности от федерального центра непосредственным образом отразилось и на динамике формирования системы образования, составным элементом которой является региональный (локальный) рынок образовательных услуг. Данный тип рынка по своей сути инерционен и, следовательно, в каждый данный момент времени он несбалансирован. Это проявляется в отставании структуры предложения предоставляемых образовательных услуг от структуры спроса на рабочую силу в границах региона. Результатом такой несбалансированности являются структурная безработица и структурный дефицит рабочей силы.

В данной связи каждая региональная система профессионального образования сталкивается с необходимостью определения наиболее рациональной структуры, включающей в себя число образовательных учреждений, профессиональную структуру подготавливаемой рабочей силы. Иными словами, если исходить из приоритетного развития экономики, то динамика региональной структуры занятости и ситуация на рынке труда должны определять численность и структуру подготовки специалистов в учреждениях профессионального образования, в том числе и с полным возмещением затрат на него.

В целом по России регионы существенно различались по величине выпуска специалистов на 10 000 чел. населения, что свидетельствует о

различной насыщенности вузами, объемом предложения образовательных услуг и, следовательно, величиной подготовки кадров на каждой территории. Таким образом, сформировавшиеся региональные системы высшего образования отличаются друг от друга не только структурой подготовки специалистов, но и их численностью, что позволяет сделать вывод о неодинаковых темпах развития и, следовательно, обеспечения рабочей силой высшей квалификации экономики регионов.

Отличительная особенность современной системы профессионального образования - формирование двух сегментов рынка образовательных услуг, эмпирическими показателями которых являются численность обучающихся с полным возмещением затрат и численность обучающихся за счет средств бюджетов различных уровней.

Вместе с тем наличие социального спроса на образовательные услуги делает рынок образовательных услуг относительно независимым от ситуации в сфере занятости. Поскольку мотивы поступления в вуз не всегда связаны с последующей работой по полученной специальности (или вообще с трудоустройством), структура подготовки в большей степени ориентирована на социальный спрос населения, а не на потребность предприятий.

Результатом такого положения является возникновение системы противоречий между экономическими субъектами по поводу производства, потребления и использования образовательной услуги. Природа противоречий заключается в следующем. В условиях административно-командной системы образование финансировалось за счет государства. Для нынешнего этапа трансформации экономики государство продолжает финансировать большую часть расходов на профессиональное образование, однако взаимоотношения между экономическими субъектами по поводу получения образования претерпели существенные изменения.

В условиях добровольной занятости и невосребованности части выпускников рынком труда возникает ситуация, когда молодой специалист:

- а) выходит на рынок труда и приобретает статус безработного;
- б) переходит в состав экономически неактивного населения, т.е. отказывается от поиска работы (хотя бы на время);
- в) меняет профессию при трудоустройстве.

Во всех трех случаях государство несет дополнительные (помимо расходов на образование) затраты: на переобучение или выплату пособий по безработице, объем непродуцированной продук-

ции и, следовательно, недополучение налогов, которые компенсировали бы затраты на образование данного выпускника и т.д.

В данной связи финансирование подготовки специалистов ориентировано прежде всего на удовлетворение социального спроса населения на образовательную услугу. Институциональный спрос в этом случае приобретает второстепенное значение. В данной ситуации возникает проблема соотношения издержек и выгод при подготовке специалистов.

Государство, неся затраты на образование, может извлекать следующие положительные эффекты: увеличение человеческого капитала страны и региона, который, по определению, является позитивным фактором социально-экономического развития; рост численности образованных людей положительно сказывается на их социальном самочувствии, что является фактором улучшения социально-психологической и политической обстановки в стране и регионе; даже в том случае, если молодые специалисты не работают по специальности (либо находятся в группах безработных или экономически неактивных), социальные выгоды будут превышать финансовые издержки, так как трудовая мотивация, профессиональная мобильность специалиста (т.е. то, что является составным элементом человеческого капитала) выше, чем у не получившего профессионального образования.

В данном смысле у фирм, оплачивающих обучение, более прагматичное поведение, так как они тратят свои финансовые ресурсы и, следовательно, ориентированы прежде всего на их возмещение в будущем. Социальный аспект образовательной услуги интересует такие фирмы во вторую очередь. Поведение населения на рынке образовательных услуг становится все более рациональным, ориентированным на получение специальности, работа по которой в будущем компенсирует затраты на обучение.

Значимость образования как социальной и экономической ценности характерна для всех групп населения независимо от уровня материального благосостояния. Резкая дифференциация населения по уровню доходов в период реформирования экономики отразилась и на объеме потребления платных образовательных услуг.

Таким образом, усиление дифференциации доходов населения объективно приводит к дискриминации отдельных групп на рынке платных образовательных услуг. Такое положение не может не сказаться на доступности профессионального образования для низкодоходных групп населения, что объективно снижает объем и качество человеческого капитала.

Реакцией на рост спроса на образовательные услуги стало существенное увеличение их цены.

Результатом функционирования региональной системы образования является подготовка специалистов для отраслей народного хозяйства. Увеличение спроса на образовательные услуги автоматически привело и к росту численности выпускников вузов за последнее время. Между тем в силу инерционности развития системы профессионального образования и ограниченности финансовых ресурсов всех экономических субъектов динамика выпуска специалистов с высшим образованием по регионам России характеризовалась существенной неоднородностью.

К числу факторов, определяющих динамику и сбалансированность рынка образовательных услуг, относится сложившаяся в регионе демографическая ситуация. Действие данного фактора проявляется прежде всего в изменении возрастной структуры населения - реального или потенциального потребителя образовательных услуг. В данном случае потенциальный спрос относится к спросу на отдельные виды, который определяется сложившейся структурой ученических мест в этих учебных заведениях, ситуацией на рынке труда и в сфере занятости (структурой спроса на отдельные профессиональные группы, конкуренцией на рынке труда между работодателями и наемными работниками), величиной денежных доходов населения, которые готовы оплатить образовательную услугу.

Исходя из демографической ситуации, поведение работодателей также может претерпеть изменения. Прогнозируемый экономический рост и, следовательно, ввод новых рабочих мест потребует дополнительной рабочей силы. Кроме того, увеличение спроса на рабочую силу будет связано с необходимостью компенсации выбытия работников по возрасту приемом молодежи, что также изменит поведение работодателей. Это усилит их конкуренцию на рынке труда, которая будет проявляться в предоставлении более высокой заработной платы для привлечения дополнительной рабочей силы. Такая политика может стимулировать переход выпускников общеобразовательных школ в категорию занятых или ищущих работу, что приведет к снижению спроса на образовательные услуги.

Чтобы оценить масштабы возможного замещения молодежью выбывающих по возрасту работников, необходимо определить соотношение между численностью вступающих в трудоспособный возраст и выбывающих из него. В случае превышения числа вступающих в трудоспособный возраст над численностью населения,

выходящего за его пределы, напряженность на рынке труда объективно будет возрастать. Если учесть, что среди молодежи уровень безработицы наиболее высок, то в этом случае сфера образования становится притягательной для той группы молодежи, которая не смогла трудоустроиться, и, следовательно, спрос на образовательные услуги увеличится. Поведение этой группы молодежи в сфере образования будет определенной реакцией на невозможность найти работу, а мотивация на приобретение профессионального или социального статуса будет играть незначительную роль.

Если же численность вступающих в трудоспособный возраст меньше тех, кто выходит за его пределы, то степень вариативности поведения молодежи на рынках труда и образовательных услуг заметно увеличивается.

Таким образом, демографический фактор в ближайшие несколько лет будет оказывать существенное влияние на динамику рынка образовательных услуг и, прежде всего, со стороны спроса на них. Сокращение численности молодежи объективно приведет к снижению численности обучающихся, к уменьшению неудовлетворенного спроса, изменению критериев отбора (в сторону ухудшения) при приеме в профессиональные учебные заведения. Существенное влияние на рынок образовательных услуг и, следовательно, на региональную систему образования будет оказывать ситуация на рынке труда. В случае экономического роста занятость после окончания общеобразовательной школы может стать более привлекательной сферой, чем продолжение образования (особенно для низкодоходных групп населения). Кроме того, разбалансированность профессиональной структуры подготовки специалистов с реальной потребностью развивающихся отраслей в рабочей силе может еще больше снизить институциональный спрос на образовательные услуги и изменить отношение молодежи к профессиональному образованию или к отдельным его формам.

Для разностороннего рассмотрения проблем взаимодействия региональной образовательной и экономической систем, а также регионального менеджмента образовательных учреждений необходимо развитие соответствующих научных направлений, изучающих зависимость экономических показателей региона от показателей состояния региональной системы образования (PCO). Результатом этого исследования должны стать обоснованные нормы взаимодействия указанных участников на всех уровнях и во всех сферах образования, адекватные принятым темпам социально-экономического развития регио-

на. В частности, пристального внимания требует оценка наличия и соответствия установленным требованиям материального, кадрового и информационного обеспечения.

Решение поставленных вопросов упирается в разработку научного инструментария, позволяющего осуществить мониторинг происходящих процессов (и в экономике, и в образовании), прогнозировать перспективы деятельности РСО, разрабатывать, принимать и обеспечивать выполнение на этой основе управленческих решений.

Преобразование сложившейся системы подготовки специалистов, поиск равновесия с учетом перспектив развития между потребностями региональной экономики, общества, количеством и качеством подготавливаемых системой образования специалистов являются важными в стратегическом отношении и актуальными в научном плане проблемами. Традиционная система образования не может преодолеть свою отсталость и инертность, и налицо необходимость изменения самой подготовки специалистов для формирующейся рыночной экономики региона.

Задачи развития системы образования в данной статье связываются с процессом эволюции региона. Децентрализация управления экономической (ее регионализация) должна способствовать и развитию региональных систем образования.

Таким образом, необходимо решить следующий комплекс задач, определяемый поставленной целью:

- исследование состояния, взаимообусловленности и тенденций развития экономической и образовательной систем региона;
- разработка концепции согласованного развития региональной экономики и региональной образовательной системы;
- разработка структуры и оптимизация параметров образовательного учреждения, обеспечивающего комплексную подготовку региональных кадров;
- анализ методов эффективного управления развитием региональной системы образования;
- определение параметров и факторов, влияющих на динамику рынка образовательных услуг (спрос и предложение, удовлетворенный и неудовлетворенный спрос на образовательные услуги профессионального образования);
- оценка влияния количественных показателей уровня образования населения на основные экономические показатели развития региона;
- выявление степени воздействия региональной образовательной системы на динамику регионального рынка труда специалистов.

Несмотря на то что в регионе спрос на образовательные услуги доминирует над предложением,

данные об увеличивающихся затратах на образование свидетельствуют о том, что поведение населения на рынке образовательных услуг становится все более рациональным, ориентированным на получение той специальности, которая в будущем будет приносить денежный доход, компенсирующий затраты на получение образования. Причем такое поведение характерно как для высокодоходных, так и для низкодоходных групп населения.

Динамика и сбалансированность рынка образовательных услуг в регионе определяются сложившейся демографической ситуацией. В ближайшие 3-4 года, когда численность молодежи в возрасте 18 лет (та группа, которая предъявляет или может предъявлять спрос на образовательные услуги) будет сокращаться, региональная система образования будет существенно изменяться, адаптируясь к новым демографическим условиям. Расширенная вариативность поведения молодежи в этой ситуации (выход на рынок труда или поступление в профессиональное учебное заведение) изменит поведение как работодателей, так и профессиональных учебных заведений.

Система образования и система регулирования занятости и рынка труда в настоящее время скорее существуют в автономном друг от друга режиме, чем во взаимодействии. Это подтверждается, в частности, данными и о численности выпускников, получивших направление после окончания учебного заведения, и об ухудшении положения специалистов на рынке труда.

Во всех субрегионах наблюдается устойчивое сокращение величины институционального спроса на выпускников как вузов, так и техникумов. Причем выпускники средних специальных учебных заведений имели меньше шансов найти работу, чем те, кто закончил вузы. Динамика данных показателей для Республики Адыгея характеризуется более высокими темпами снижения институционального спроса на выпускников обеих форм профессионального обучения.

Рост численности выпускников высших и средних специальных учебных заведений объективно приводит к изменению ситуации на рынке труда и в сфере занятости. Вызвано это, прежде всего, демографическими и экономическими факторами. Действие первого заключается в эффекте замещения старших возрастных групп (чей уровень образования относительно ниже) молодежью. Влияние экономического фактора состоит в том, что профессиональная структура выпускников, их трудовая мотивация (особенно более высокая отраслевая, региональная мобильность) в большей степени адаптированы к требованиям рыночной экономики, что позволяет

им быстрее, чем старшим возрастным группам, находить работу.

На макроуровне прослеживается положительная зависимость между изменением численности выпускников профессиональных учебных заведений и числом занятых в экономике. Из этого следует, что в масштабе страны подготовка специалистов высшей квалификации в целом соответствует спросу на рабочую силу с высшим профессиональным образованием, что подтверждается и данными о росте специалистов в составе занятого населения (в том числе и в Республике Адыгее).

Вместе с тем на уровне Республики Адыгеи, для которой характерна относительная замкнутость локальных рынков труда и системы образования, степень разбалансированности спроса и предложения специалистов может быть разной, и, как следствие, влияние численности и профессиональной структуры выпускников на уровень безработицы и занятости также различно.

Самое существенное усиление неоднородности субрегионов по показателю “уровень общей безработицы” было характерно для лиц с высшим профессиональным образованием. Иными словами, региональные рынки труда специалистов заметно отличаются по степени сбалансированности спроса и предложения на рабочую силу высшей квалификации и, как следствие, на динамику общей безработицы в данной группе. А это, в свою очередь, свидетельствуют о различ-

ной степени сбалансированности региональной системы образования и рынка труда региона: чем выше значение уровня безработицы, тем меньше сбалансированность.

Успех развития экономики региона зависит от состояния региональной системы образования и согласованности ее политики с интересами регионального развития. В этой связи развитие региональной образовательной системы рассматривается как фактор повышения качества трудового потенциала и, как следствие, усиления благоприятности инвестиционного климата, активизации нововведений в производство.

Проведенное исследование состоит в рассмотрении образовательной системы региона как приоритетного фактора инновационного развития его экономики. В соответствии с предложенным динамикой развития экономики региона определяется в основном имеющимися в регионе трудовыми ресурсами. Их состояние, в свою очередь, зависит от уровня образования, профессиональной квалификации работников, структурной сбалансированности, трудовой и предпринимательской активности населения, а также от качества регионального менеджмента (в том числе управляющего занятостью и рынком труда), что обуславливает необходимость разработки соответствующих модельных представлений о механизмах повышения качества трудовых ресурсов, а также формирования системы подготовки этих кадров согласно требованиям экономического развития региона.

Поступила в редакцию 06.07.2009 г.