

Инвестиции в образование.
Доклад на международной научно-практической конференции
«Образование и бизнес - 2004».
Санкт-Петербург, Дом ученых, 19 апреля 2004 г.

Теоретическое и прикладное значение разработки вопроса об инвестициях в образование определяется, по меньшей мере, тремя основными причинами.

Во-первых, исключительная экономическая эффективность таких инвестиций в долгосрочной перспективе. Этот тезис убедительно обосновали ведущие отечественные и зарубежные экономисты – от Струмилина до Дэнисона. Так, согласно одному из американских исследований, в конце 1980-х гг. лица с образованием свыше 14 лет, составляя четверть населения, создавали более половины всего валового внутреннего продукта. Аналогичные по сути данные были получены новосибирскими исследователями в СССР. Утверждения о том, что затраты на образование – это не расходы, но инвестиции в будущее, вошли в лексикон представителей отечественной политической элиты, однако главным образом на уровне деклараций.

Во-вторых, перспективы перехода к «экономике знаний», «обществу знаний», «информационному обществу» и т.п.

Как известно, и на Западе, и в России происходит борьба двух основных направлений в образовательной политике: демократического (социального), сторонники которого разделяют лозунг ЮНЕСКО «Образование для всех», и элитарного, адепты которого полагают, что образование высокого качества должно быть доступно лицам с высокими доходами либо выдающимися способностями.

В свое время идея общедоступного образования была предложена социалистами, однако сейчас вошла в число общецивилизационных ценностей. И не потому, что в индустриально развитых странах все ведущие политики полевели, но потому, что они хотят обеспечить собственным странам достойное будущее. В свою очередь, зарубежные футурологи давно показали: если страна намеревается войти в информационное общество («общество знаний», «общество профессионалов» и т.п.), она должна обеспечить в составе занятого населения не менее 60-90 % работников с высшим образованием или учеными степенями. Именно этим и объясняется преобладание демократических (социальных) тенденций в образовательной политике стран Запада.

Финансовые механизмы реализации этих тенденций весьма разнообразны. В Германии и Франции это высокая доля бесплатных для граждан учебных мест в профессиональных образовательных учреждениях. Во Фландрии - общедоступность высшего образования и номинальная плата за него (около 1 минимальной месячной зарплаты за учебный год). Вопрос об общедоступности высшего образования в последние годы поставлен и в Японии. В Великобритании – оригинальное сочетание расширения платных

начал в высшем образовании с предоставлением бесплатных учебных мест и социальных образовательных кредитов для студентов из семей с низкими доходами. В США – система грантов, предоставляемых таким студентам многочисленными некоммерческими фондами и т.п.

Во всех случаях налицо тенденция к расширению доступности образования. Как уже отмечалось, эта демократическая тенденция порождена соображениями не только моральными (справедливость) или идеологическими (превращение образования в общецивилизационную ценность), но, в первую очередь, экономическими.

В-третьих, рекордный по глубине и продолжительности российский экономический кризис 1990-х гг., многократно понизивший уровень финансирования отечественного образования. Так, по оценкам Всемирного банка, доля расходов на образование в валовом внутреннем продукте составляла в СССР в 1970 г. 7 %, в США, Франции и Великобритании в середине 1990-х гг. - от 5,3 до 5,5 %, а в России в 1992 г. - 3,4 %. С учетом сокращения в 1990-94 гг. ВВП приблизительно вдвое, расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 1990-х гг. не более четверти от уровня расходов 1970 г. Принимая во внимание рост в течение года после 17 августа 1998 г. курса доллара почти в 4,5 раза, рост цен - не менее чем в 2,5 раза при увеличении расходов на образование в федеральном бюджете 1999 и 2000 гг. приблизительно на 75 %, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 1990-х гг. приблизительно еще в 2 раза.

Несмотря на экономический рост и увеличение расходов на образование в федеральном бюджете (в 2001 г. – на 43 %, в 2002 г. – на 47 %), уровень государственного финансирования образования остается крайне низким. При этом в 2003 и в 2004 гг. рост соответствующих расходов резко замедлился, составив 21,9 % и 20,6 % при росте прожиточного минимума (т.е. цен на товары первой необходимости), соответственно, почти на 23 % и более чем на 16 %.

Высокопоставленные правительственные чиновники, с удовольствием повторяющие, что российское образование – это финансовый приоритет государства, предпочитают не вспоминать, что документ, принятый Госсоветом в августе 2001 г., требовал ежегодного увеличения образовательных расходов федерального бюджета не менее, чем на 25 %, и что «затухающая кривая» роста расходов на образование явно уступает аналогичной «кривой» федерального финансирования правоохранительной деятельности, показатели которого увеличились в 2003 г. на 46 %, а в 2004 г. на 30 %.

Переходя к содержанию проблемы, выделим четыре основных инвестиционных составляющих образовательной политики:

- 1) бюджетные инвестиции;
- 2) стимулирование инвестиций с помощью налоговых льгот и преференций;

3) неналоговые стимулы инвестиционной активности в сфере образования;

4) иностранные инвестиции, образовательные гранты и займы.

1. Бюджетное финансирование

От экспертов, приближенных к власти, нередко приходится слышать, что в последние годы бюджетные расходы на образование взмыли вверх подобно ракете, особенно в регионах, где в 2001-2004 г. их рост составит 3,7 раза. Иногда подобные «специалисты» утверждают даже, что современное российское образование уподобилось «черной дыре», способной без отдачи поглощать финансовые ресурсы в любом количестве. Однако такая позиция явно не в ладу со школьной арифметикой: даже если показатель роста региональных расходов на образование в 3,7 раза за последние четыре года соответствует действительности, он заметно ниже роста курса доллара (более 4,5 раз), а, следовательно, в реальном исчислении расходы на образование в 2004 г. в лучшем случае достигнут уровня 1997 г., когда, напомним еще раз, они были в 4 раза ниже, чем в советский период. Соотнести отечественные подушевые расходы на 1 обучающегося или заработную плату учителя с высокоразвитыми странами и вовсе неудобно: несоответствие составляет многие десятки раз.

Кстати, о зарплате педагогов. В постсоветский период в среднем она сократилась не менее, чем в 3 раза, и имеет тенденцию к дальнейшему сокращению. Так, в октябре 2003 г. ставки и оклады педагогических работников были увеличены в среднем на 33 %, тогда как прожиточный минимум со времени предыдущего повышения зарплаты педагогов в декабре 2001 г. вырос на 40 % (по данным профсоюзов – на 45 %). С учетом того, что, как уже отмечалось, в 2004 г. прожиточный минимум вырастет не менее, чем на 16 %, реальные доходы педагогов за счет бюджетов различных уровней в конце 2004 г. окажутся на четверть ниже, чем были в конце 2001 г. При этом, несмотря на высокие дополнительные доходы федерального бюджета, повышение зарплаты интеллигенции и всем работникам бюджетной сферы в 2004 г. федеральным законом о федеральном бюджете не предусмотрено.

Новые тяжелые потери бюджетным инвестициям в образование могут нанести законодательные предложения Минфина РФ, рассмотренные и в основном одобренные на заседании Правительства РФ 29 апреля 2004 г., - предложения, большинство которых с вероятностью, близкой к 100 %, будет принято подконтрольным исполнительной власти Парламентом.

В частности, предлагается отменить:

- Федеральный закон от 01.08.1996 № 107-ФЗ (в редакции от 07.08.2000 № 122-ФЗ) «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, в учреждениях начального, профессионального и среднего профессионального образования».

- Федеральный закон от 28.05.1999 № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в

государственных и муниципальных образовательных учреждениях». – Предусматривает право детей из малообеспеченных семей ездить на железнодорожном транспорте за полцены с 1 октября по 15 мая и один раз – с 1 мая по 1 октября. Учтем, что российские железные дороги преобразованы в Открытое акционерное общество, должны давать прибыль, а, следовательно, на льготы малообеспеченным детям рассчитывать вряд ли приходится.

- Постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 № 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». – Безусловно, приведет к повышению родительской платы в детских садах и яслях, к сокращению в них числа детей и дальнейшему ухудшению их подготовки к школе.

- Закон РСФСР от 21.12.1990 № 438-1 «О социальном развитии села». – Этим законом, среди прочего, установлены 25-процентная надбавка к зарплате для сельской интеллигенции и других работников бюджетной сферы, а также меры государственной поддержки молодым специалистам на селе.

Важно понять: Минфин не случайно внес свои предложения именно тогда, когда в Госдуме ко второму чтению готовятся законопроекты о внесении изменений в бюджетное и налоговое законодательство, связанные с принятием Федеральных законов № 95-ФЗ от 04.07.2003 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (так называемых законов Козака), предусматривающих распределение полномочий между уровнями власти. Отмена перечисленных выше и многих других действующих законов будет означать лишь одно: никаких средств субъектам РФ для того, чтобы сохранить предусмотренные этими законами социальные гарантии, Минфин выделять не собирается, хотя все возможности для этого в бюджете страны есть.

Не лучше, если не хуже, предложения Минфина, касающиеся внесения изменений в действующие законы. Так, из закона РФ «Об образовании» предлагается, в частности, исключить:

- положения о Федеральной программе развития образования (пп. 2, 3, 4 ст. 1). – Через ФПРО прошла, между прочим, основная часть компьютеризации сельской школы;

- статью 40 «Государственные гарантии приоритетности образования», включающую положения о налоговых льготах для учебных заведений, о гарантированном обучении за счет федерального бюджета не менее 170 студентов на 10 тысяч населения и т.п. – Гигантский шаг к вытеснению бесплатного для гражданина образования платным;

- статью 44 «Материально-техническая база образовательного учреждения»;

- нормы, касающиеся гарантий права граждан на получение образования в негосударственных образовательных учреждениях (п. 4 статьи 5, пп. 6 и 7 статьи 41). – Противоестественное стремление одновременно к приватизации государственного образования, и к «утеснению» образования негосударственного характерно для российского Правительства уже в течение нескольких лет;

- положение, согласно которому средние ставки педагогов в образовании должны быть не ниже средней заработной платы в промышленности (пп. 2, 3, 4 статьи 54). – Заставляет интеллигенцию оставить надежду на нормальную зарплату, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. И т.д., и т.п., и др., и пр.!

Стоит заметить, что по отдельности, в смягченном или усеченном виде аналогичные предложения вносились в парламент правительствами РФ в первой половине 1990-х гг., в 1998 г., а также в 2001 и 2002 гг. Однако в данном случае они, благодаря количеству и составу, явно приобретают новое качество – качество полного разрушения социозащитной функции системы образовательного законодательства. Это разрушение, в свою очередь, будет означать победу элитарного направления в образовательной политике над демократическим и резкое сокращение возможностей продвижения страны к информационному обществу.

2. Налоговое стимулирование инвестиций в образование

Остановимся на трех основных его направлениях.

2.1. Налоговые льготы для образовательных учреждений. Хорошо известно, что в большинстве индустриально развитых стран некоммерческие образовательные организации не платят налогов, по крайней мере, в части, reinvestируемой в образовательный процесс. В России аналогичное положение существовало не только во времена плановой экономики, но и в период досоветский (с петровских времен), а также на протяжении более 10 лет постсоветского периода. Однако в начале XXI века в налоговой политике российского Правительства и парламентского большинства, в т.ч. в отношении образования, возобладали два «стратегических принципа», точнее, две идеологемы:

1) во имя борьбы с криминалом необходимо ликвидировать все налоговые льготы;

2) в отношении уплаты налогов все юридические и физические лица должны быть поставлены в одинаковые условия (так называемое равенство субъектов налогообложения).

Правительство и парламентское большинство отвергли неоднократно излагавшиеся автором аргументы думского Комитета по образованию и науке о том, что не может быть налогового равенства: между теми, кто учит детей, и теми, кто производит алкоголь; между медицинскими учреждениями и табачными компаниями; между музеем и нефтяной монополией и т.п. В постсоветской истории России это уже не первый случай, когда стереотипы самого примитивного «казарменного» коммунизма («все должны быть

абсолютно равны») используются для внедрения не менее примитивного капитализма позапрошлого века.

Отмена налоговых льгот существенно уменьшила финансовую поддержку российского образования. Например, в 2002 г. потери образовательных учреждений только по системе Минобразования России составили около 3,5 млрд. рублей, т.е. 4,3 % расходов федерального бюджета на эти цели.

Описанные выше законодательные предложения Минфина России предусматривают, среди прочего, исключение из Закона РФ «Об образовании» норм, устанавливающих обязательства государства предоставлять образовательным учреждениям налоговые льготы. С высокой вероятностью это следует интерпретировать как подготовку к отмене еще сохранившихся льгот: по налогу на добавленную стоимость и по налогу на имущество (действует до 2006 г. и, по экспертным оценкам, сопоставима с фондом оплаты труда работников учреждения). Очевидно, что такая отмена будет означать, с одной стороны, фактическое уменьшение бюджетного финансирования на сумму уплаченного налога, а с другой – повышение цен на платные образовательные услуги в государственных и негосударственных образовательных учреждениях пропорционально его величине.

2.2. Налоговые льготы для юридических лиц – инвесторов образования. В настоящее время в российском законодательстве их применение имеет крайне ограниченный характер. Согласно пп.23 п. 1 ст. 264 Налогового кодекса, организации вправе отнести к необлагаемым налогом на прибыль расходам, связанным с производством и реализацией, «расходы на подготовку и переподготовку кадров, состоящих в штате налогоплательщика» (за исключением случаев получения высшего профессионального и среднего профессионального образования).

Логика стимулирования инвестиций в образование требует предоставления организациям права исключать из налогооблагаемой базы, по крайней мере, расходов на:

- обучение (или переподготовка) работников организации по программам высшего и среднего профессионального образования;
- целевую подготовку специалистов, которых предполагается принять на работу в данную организацию, – по программам высшего профессионального образования (такая подготовка предусмотрена ст. 41 Закона РФ «Об образовании»);
- обучение работников и членов их семей по программам дополнительного общего (в т.ч. гражданского) образования.

Неоднократные попытки депутатов - членов парламентских комитетов, ведающих вопросами образования, включая автора этих строк, добиться введения в налоговое законодательство перечисленных выше норм закончились неудачей.

2.3. Налоговые стимулы для физических лиц, инвестирующих средства в образование. Существующее налоговое законодательство и в этом

отношении характеризуется противоречивым сочетанием стимулов и антистимулов. К стимулам следует отнести:

- налоговые вычеты из доходов гражданина в размере суммы средств, затраченных на обучение его ребенка в образовательном учреждении, имеющем соответствующие лицензии (п. 21 ст. 217). В свое время, парламентские комитеты, ведающие вопросами образования, поддержали данное предложение Правительства, осознавая вместе с тем, что оно означает по преимуществу поддержку семей с высокими и средними доходами (у бедных семей просто нет необходимой налоговой базы);

- право гражданина уменьшить налогооблагаемую базу на сумму средств, перечисленных в порядке благотворительной помощи финансируемым из бюджетов различных уровней учреждениям образования, медицины, науки, культуры, социального обеспечения и др. – не более 25 % совокупного дохода (пп.1 п.1 ст. 219).

Напротив, антистимулом для благотворителей является возможность изъятия в бюджет 24 % средств, направленных ими указанным выше учреждениям, в виде налога на прибыль. Наряду с другими, это противоречие препятствует формированию в России системы попечительских и управляющих советов, которое было объявлено одним из важных направлений модернизации образования.

Своеобразным дополнительным налогом на образование, включая образовательные учреждения и физических лиц, станут отчисления в пользу авторских обществ в соответствии с новым текстом Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах». Не рассматривая специально содержание закона, принятого на момент подготовки публикации Госдумой в трех чтениях^{*}, необходимо отметить, что в случае подписания Президентом и вступления в силу, он вызовет ряд негативных последствий для образовательной политики. Среди них:

- общее удорожание продукции интеллектуального труда, резкое сокращение бесплатного доступа к знаниям и культуре через Интернет при низком уровне доходов населения вообще и большей части интеллигенции – в особенности;

- значительный (в несколько раз) рост расходов образовательных учреждений на выплаты авторским обществам в связи с увеличением срока охраны авторских прав с 50 до 70 лет и распространением охраны на ранее неохранные произведения, а также по причине роста штрафных санкций за нарушение авторских прав;

- появление многочисленных препятствий для работы образовательных учреждений, использующих дистанционные образовательные технологии (поскольку льготный режим использования таких технологий по закону сохранен лишь для библиотек, этим учреждениям, вероятно, придется переименовать в библиотеки учебные аудитории!).

^{*} Уже после конференции стало известно, что закон отклонен Советом Федерации.

Тем самым, с точки зрения образовательной политики, закон представляет собой три шага назад в сторону, противоположную информационному обществу.

3. Неналоговые стимулы инвестиций в образование

Одним из таких стимулов на Западе, а в последнее время и в России, выступает содействие со стороны менеджеров образования доступу товаров и услуг определенных фирм в учебные заведения. Другими словами, многие фирмы готовы обменять расширение рынка за счет школьников или студентов на спонсорскую помощь или иные виды финансовых вливаний в образование. Речь идет о взаимовыгодном сотрудничестве, причем фирма-инвестор выигрывает дважды, ибо, помимо дополнительного рынка, еще и улучшает собственную репутацию.

Однако представляется, что на такое сотрудничество со стороны образования должны накладываться ограничения социально-нравственного характера. Согласно сообщениям американских СМИ, в США (штат Массачусетс) органы управления образованием приняли решение ограничить проникновение в школы тем компаниям, которые реализуют детям напитки и пищевые продукты, не приносящие пользы здоровью (Coca-Cola, чипсы и т.п.), и, напротив, поощрять тех, кто приучает детей к потреблению здоровой пищи (овощные салаты, фрукты и др.). По сообщениям же российских газет, в отечественных учебных заведениях сплошь и рядом продаются литература и другие товары не просто сомнительного качества, но и формирующие сомнительные социально-нравственные стереотипы.

Вероятно, некоторые основные правила взаимодействия образовательных учреждений с коммерческими фирмами следовало бы установить не просто нормативными правовыми актами органов исполнительной власти, но и на уровне федеральных либо региональных законов.

4. Зарубежные образовательные инвестиции, гранты и займы

В настоящее время преобладающее направление движения финансовых потоков, затрачиваемых гражданами на образование, противоположно желаемому. Согласно некоторым экспертным оценкам, из России вывозится около 5 млрд. долларов в виде платы за обучение граждан в учебных заведениях (как правило, в ведущих университетах) иностранных государств. Движение таких потоков в обратном направлении осуществляется, главным образом, за счет создания крупными российскими вузами (в особенности, ведущими занятиями по дистанционным образовательным технологиям) филиалов в странах ближнего зарубежья, реже – в бывших социалистических и развивающихся странах. Представляется, что в настоящее время нормализовать ситуацию можно двумя путями:

1) обучение российских студентов в отечественных вузах по совмещенным программам с выдачей одновременно российского и зарубежного дипломов, а также, как это ни покажется странным, - открытие

иностранных вузов и филиалов на территории России (в последнем случае основная часть средств, затрачиваемых в период получения образования, не будет вывезена за границу);

2) наращивание экспорта российского образования, который имеет большие перспективы, поскольку его качество вполне сравнимо с аналогами в высокоразвитых странах, а цена значительно ниже.

Образовательные гранты были существенным источником финансовой поддержки российских учебных заведений, педагогов и студентов в период наибольшей глубины отечественного экономического кризиса, с одной стороны, и надежд западных партнеров на быстрое становление гражданского общества в России – с другой. При этом, как и в иных подобных случаях, грантодатели не только платили, но и «заказывали музыку».

Не имея возможности анализировать тему специально, стоит лишь заметить, что в названный период российские грантополучатели руководствовались известным принципом: дают – бери, не всегда пытаюсь оценивать сотрудничество с точки зрения политических последствий и национальной безопасности страны. В настоящее время есть серьезные основания полагать, что доля зарубежных грантов в финансировании отечественного образования будет сокращаться как по причине ослабления энтузиазма со стороны грантодателей, так и по соображениям большей разборчивости отечественных получателей грантов.

Что же касается образовательных займов, полученных в последнее время Россией, то, на взгляд автора, политика заимствования явно нуждается в оптимизации. Значительная часть заимствованных средств была затрачена на разработку разного рода программ реформирования образования, мягко говоря, не пользовавшихся популярностью в стране.

В свое время на семинаре, проводившемся под эгидой Мирового банка и Института «Открытое общество» в Будапеште, мною был задан вопрос госпоже Мери Кеннинг – куратору таких займов по линии Мирового банка: почему к определению стратегии заимствований в России, в отличие от стран с демократическими традициями, не привлекаются профильные парламентские комитеты? В результате российскому образовательному сообществу порою трудно понять, зачем нужно брать иностранные кредиты для того, чтобы разрабатывать программы экономии собственных денег за счет собственного образования? Больше приглашений на подобные семинары не последовало, хотя вопрос остается открытым.

Кстати, в качестве альтернативы мною была предложена Мировому банку идея займа для реализации программы образовательных и социальных образовательных кредитов для студентов из семей с низкими доходами с использованием опыта Великобритании. В результате такие студенты смогли бы получить образование по престижным специальностям (экономика, менеджмент, юриспруденция и др.) и найти хорошо оплачиваемую работу. Тем самым вполне реальным выглядит достижение одновременно двух целей: экономической – возвращение займа и политической –

«проветривание элиты», которая в России приобретает все более закрытый характер.

Не исключая возможности получения новых иностранных займов, которые в условиях снижающегося курса доллара могут оказаться выгоднее заимствований у собственного населения, необходимо подвергать каждый такой проект серьезной парламентской и общественной экспертизе. В любом случае позиция здравого смысла заключается в том, чтобы не забывать простой формулы: берешь - чужие, отдаешь – свои.

Итак, инвестиционная составляющая отечественной образовательной политики в условиях «радикальных реформ» сама явно нуждается в реформировании. Чем скорее это произойдет, тем больше у страны шансов заменить сырьевую экономику, «экономику нефтяной трубы и лесоповала» «экономикой знаний», а вместе с тем в перспективе осуществить переход из «развитого социализма» не в «третий мир», но в информационное общество.

О.Н. Смолин, член-корреспондент Российской академии образования, первый заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке.