

**Формирование общества,
основанного на знаниях.
Новые задачи высшей школы**

Доклад Всемирного банка

**Издательство «Весь мир»
Москва
2003**

УДК 378
ББК 74.58
Форм 79

Настоящее издание подготовлено сотрудниками Института Всемирного банка. Содержащиеся в нем суждения не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров или представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей публикации, и не несет никакой ответственности за последствия их использования. Национальные границы, цвета, обозначения и прочая информация, указанная на карте, включенной в настоящее издание, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории либо поддержки или признания таких границ.

Переводчик: Сальников А.

Форм 79 **Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы** / Пер. с англ. — М: Издательство «Весь Мир», 2003. — 232 с.

Предлагаемая читателю книга является исследованием Всемирного банка, проанализировавшим многолетний опыт Банка и многих других агентств развития по оказанию поддержки и финансированию образования в различных странах мира. Высшее образование рассматривается в книге как один из важных элементов единой системы образования. Дана характеристика меняющихся глобальных условий и рынка труда, обсуждаются роль высшего образования в социально-экономическом развитии, проблемы неравенства, значение информационно-коммуникационных технологий, проблемы, связанные с «утечкой умов». Исследуется вопрос, как развивающиеся страны и страны с переходной экономикой могут извлечь максимальную выгоду из реформирования системы образования. Книга содержит богатый иллюстративный материал — в таблицах, графиках и приложениях представлены проблемы, стоящие перед высшей школой, вопросы диверсификации ресурсов, инициативы Всемирного банка, направленные на преодоление цифрового барьера, и многие другие вопросы.

Книга предназначена для политиков, специалистов в области образования, руководителей и сотрудников организаций, занимающихся оказанием поддержки образования, преподавателей и студентов.

ISBN 5-7777-0266-X

Материал публикации защищен законодательством об авторском праве. Никакая часть настоящего издания не может быть воспроизведена, помещена на хранение в информационно-поисковую систему или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные, магнитные и прочие, без предварительного письменного разрешения Всемирного банка. Всемирный банк поощряет распространение этой работы и обычно предоставляет разрешение на воспроизведение ее фрагментов.

Для получения разрешения на воспроизведение глав фотокопировальным или репринтным способом, пожалуйста, направьте запрос с указанием полных данных в адрес Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, www.copyright.com.

Все другие запросы, связанные с получением прав и лицензий, в том числе вторичных прав на использование документа следует направлять в Отдел публикаций Всемирного банка по адресу: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street, NW., Washington, DC 20433, USA или по факсу 202-522-2422 или по электронной почте: pubrights@worldbank.org

Дизайн обложки оригинала: Gennady Kurbat/ Getty Images

**Отпечатано в России
Верстка — Издательство «Весь Мир»**

Первоначально опубликовано в 2001 г. в Соединенных Штатах Америки на английском языке как *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education* The World Bank. Washington D.C. Для оригинального издания ISBN 0-8213-5143-5

© 2001 Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, USA

ISBN 5-7777-0266-X

4

Изменяющиеся отношения: высшие учебные заведения, рынок и государство

Попутный ветер не дует для тех, кто не знает, куда они идут.

Сенека

В настоящей главе рассматриваются развивающиеся отношения между рынком, государством и высшими учебными заведениями. Контекст данных отношений претерпел поразительные изменения в последние годы, и ясно выделились следующие три основные особенности: растущее разнообразие внутри системы высшего образования, изменения систем и механизмов управления и сокращения прямого участия правительств в финансировании и предоставлении услуг в сфере высшего образования. В начале данной главы дается описание основных параметров и последствий усиления действия рыночных сил в высшем образовании в разных странах мира. Затем приводятся аргументы в пользу сохранения вовлеченности государства в высшее образование; в конце главы дается краткое описание системы необходимых благоприятных условий, которые могут обеспечить развитие высшего образования.

Усиление действия рыночных сил в системе высшего образования

По мере того как в странах ОЭСР все больше и больше людей получает высшее образование, увеличивается доля населения, охваченная системой высшего образования, и предпринимаются шаги для создания системы непрерывного образования для всех, в этих странах происходят значительные преобразования в структуре, управлении и финансировании систем высшего образования. В настоящем разделе рассматриваются изменения, происходящие в странах ОЭСР, далее дается описание того, как правительства и высшие учебные заведения в развивающихся странах и странах с переходной экономикой решают сходные проблемы в условиях дефицита финансовых средств, растущего спроса и появления частных учебных заведений.

Тенденции развития в странах ОЭСР

Основной движущей силой изменений в странах ОЭСР стала повсеместная обеспокоенность ростом издержек расширившихся систем высшего образования. Хотя в странах ОЭСР главным источником финансирования высшего обра-

зования по-прежнему являются государственные бюджеты, эти средства поступают по другим каналам, а в дополнение к ним все чаще используются средства из негосударственных источников. В семи странах ОЭСР из восьми, по которым получены данные, расходы на высшее образование из частных источников увеличивались быстрее, чем расходы из государственных источников (исключение составляет Франция). В Канаде, Италии, Нидерландах и Швейцарии государственные расходы фактически снизились в реальном выражении (ОЭСР, 2001).

Изменение баланса между частным и государственным финансированием приводит к более прямому воздействию рыночных сил на деятельность высших учебных заведений. Например, в целях получения дохода от использования имущества и активов, принадлежащих вузам, мобилизации дополнительных средств студентов и их семей, а также привлечения пожертвований третьих сторон. В некоторых странах введена или повышена плата за обучение, что обычно сопровождается внедрением механизма предоставления студентам образовательных займов (ОЭСР, 1998а)¹. Следуя примеру Японии и США, некоторые страны стали поощрять создание частных институтов. В Португалии менее чем за десять лет число частных институтов выросло настолько, что теперь они составляют 30% всех высших учебных заведений, а доля студентов, обучающихся в таких институтах, в общей численности обучающихся в вузах приближается к 40%.

Желание правительств предоставлять услуги в сфере высшего образования на основе более гибкого учета имеющегося на рынке спроса на специалистов стало еще одним важным рычагом преобразований в странах ОЭСР. Конкретный пример: в данных странах учебным заведениям рекомендовано более гибко учитывать новые потребности экономики в сфере академического образования и профессиональной подготовки, изменение спроса работодателей и изменение приоритетов самих студентов. Преследуя данные цели, в некоторых странах традиционные механизмы трансферта средств из бюджета были заменены или дополнены формулами распределения ресурсов, привязанными к ценности используемых ресурсов и получаемых «результатов на выходе». Распределение бюджетных средств на основе формулы предназначено для дальнейшего развития институциональной автономии путем предоставления высшим учебным заведениям большей управленческой свободы действий при распределении средств внутри вуза и при использовании своих ресурсов. Например, в Австралии, Дании, Новой Зеландии и Швеции, где объем финансирования зависит от фактического числа принятых студентов, высшим учебным заведениям было предоставлено больше автономии при распределении ресурсов между факультетами, отделениями и программами. Финансирование на основе формулы также создает финансовые стимулы для повышения эффективности институциональной деятельности применительно к целям национальной политики.

Подъем частных институтов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой

Аналогичные тенденции наблюдаются и во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Во многих регионах после обретения национальной независимости была унаследована государственная монополия на высшее образование, и такая ситуация сохранялась почти три десятилетия. Сегодня такая господствующая «культура привилегии» за государственный счет все чаще и чаще оказывается под давлением. Такое давление возникает благодаря распросто-

ранению экономического либерализма, росту политического плюрализма и повышению общественного спроса на высшее образование, это результат демографического роста и охвата образованием на более низких уровнях образовательной системы, что вызвало неспособность правительства платить за предоставление услуг на более высоком уровне образовательной системы. Государственное финансирование высшего образования сократилось в относительном (а иногда даже и в абсолютном) выражении, это заставляет страны и учебные заведения рассматривать альтернативные источники финансирования и способы предоставления образовательных услуг. В частности, в развивающихся странах рост числа частных институтов в ответ на растущий спрос оказывается более быстрым, чем в большинстве стран ОЭСР. Во многих странах земного шара растущее присутствие частных институтов резко изменило традиционную схему преимущественно государственного финансирования и предоставления образовательных услуг. В странах Африки к югу от Сахары, число учебных заведений частного сектора увеличилось с приблизительно 30 в 1990 г. до более чем 85 в 1999 г.

В большинстве случаев расширение системы частного сектора имело место в тех странах, в которых сейчас довольно сильны позиции экономического либерализма, включая такие страны, как Кения (21 институт), Танзания (14), Гана (12), Уганда (11) и Мозамбик (5). В Судане, где имеется восемь частных вузов, и в Демократической Республике Конго (шесть институтов) развитие частной системы образования, по-видимому, является реакцией на полную неспособность правительства содержать эффективно действующую систему высшего образования. В отличие от стран, где одним из распространенных иностранных языков или государственным языком является английский язык и в которых такая тенденция очевидна, частные инициативы по предоставлению высшего образования практически отсутствуют во франкоязычных африканских странах; заметное исключение составляет Республика Кот-д'Ивуар, где в частных институтах обучается 30% всех студентов.

Несмотря на то, что большинство частных университетов в странах Африки к югу от Сахары являются довольно небольшими, с общим числом студентов от 300 до 1000 человек, развитие данного сектора приводит к появлению здоровой конкуренции, инноваций и управленческой эффективности. Возникающая диверсификация высшего образования может способствовать росту систем, которые более гибко реагируют на спрос на рынке труда и потребности развития.

На Ближнем Востоке и в Северной Африке рост числа частных высших учебных заведений наблюдается лишь в последнее время и не является таким резким. Только в небольшом количестве стран доля студентов, поступивших в частные институты, является значительной. Среди таких стран — Исламская Республика Иран, где частные вузы впервые появились в 1983 г., и где в частных учебных заведениях в настоящий момент обучается более 30% всех студентов страны. В Иордании частные высшие учебные заведения появились относительно недавно (с 1991 г.), но число студентов, принятых в такие институты, быстро увеличивается, в 1999 г. на долю частных институтов приходилось 35% всех студентов, обучающихся в высших учебных заведениях.

В большинстве других стран региона государство до сих пор занимается предоставлением и финансированием большей части услуг в сфере высшего образования. Но даже в тех странах, в которых существовал исключительно или в основном государственный сектор, например в Арабской Республике Египет, Марокко,

Тунисе и Республике Йемен, в течение последнего десятилетия на рынке образовательных услуг появились возможности для существования частных институтов. Эти страны двигаются вперед осторожно, создавая институциональную базу, которая позволит развиваться частному сектору в сфере высшего образования. В течение нескольких лет в правительстве Туниса и Марокко шли обсуждения законопроектов о частном высшем образовании, прежде чем они были направлены в парламент. В начале 1990-х годов Правительство Египта отменило автоматическое гарантированное трудоустройство выпускников университетов в государственном секторе и разрешило создание частных вузов. Недавно главы государств Омана и Сирийской Арабской Республики объявили о том, что частные производители образовательных услуг, включая и иностранные институты, могут стать участниками рынка услуг в сфере высшего образования. Относительное нежелание поддержать развитие частной системы высшего образования, возможно, объясняется наличием сильной оппозиции со стороны существующих государственных институтов, но также и технической сложностью вопросов — особенно таких, как контроль качества, справедливость в доступе к бюджетным ресурсам и отношения между государственными и частными институтами, — а также боязнью иностранного влияния, если частному сектору позволят расширять свою деятельность без соответствующих защитных механизмов.

Изменение равновесия между государством и рынком было более явным в бывших странах социалистического блока Восточной Европы и Центральной Азии, где в экономике происходит переход от централизованного планирования к либерализации. В начале 1990-х годов в указанном регионе не было частных высших учебных заведений, но сегодня здесь функционирует около 350 частных институтов, в которых обучается четверть миллиона студентов. В Чешской Республике, Венгрии, Польше и Румынии число студентов, обучающихся в частных вузах, возросло с 12 тыс. в 1990 г. до 320 тыс. в 1997 году. В среднем доля студентов, обучающихся в частных институтах указанных четырех стран, составляет 22%, что сопоставимо с данным показателем в США. В Румынии 54 частных высших учебных заведения, 15 из которых в самое ближайшее время получат полную аккредитацию, конкурируют с 57 государственными институтами.

Темпы развития частного сектора в бывших республиках Советского Союза являются еще более значительными. В Армении на долю быстро растущего частного сектора уже приходится 36% всех студентов. В Киргизской Республике и на Украине функционирует более 100 частных институтов, а в России число таких институтов превысило 300 — это одна четвертая часть всех высших учебных заведений в указанной стране. Вероятно, наибольшее удивление вызывает ситуация, сложившаяся в Казахстане, где спустя всего лишь два года после легализации системы частного высшего образования было создано 65 частных институтов. Недавно президент Казахстана объявил о плане приватизации всей системы высшего образования в течение ближайших пяти лет.

В нескольких странах Юго-Восточной Азии частные институты практически полностью удовлетворили спрос на услуги в сфере высшего образования. На Филиппинах и в Корее, например, доля частного сектора в сфере высшего образования составляет 80 и 75% от общего числа студентов, соответственно. До недавнего времени в Индии и Индонезии не было значительного частного сектора услуг в сфере высшего образования, но сегодня в обеих странах более половины всех студентов обучаются в частных институтах. Даже в Бангладеш, где

до 1992 г. действовал запрет на функционирование частных университетов, доля обучающихся в частных высших учебных заведениях составляет 15% от общего числа студентов в стране и продолжает быстро расти.

Недавно проведенное исследование системы высшего образования в странах Латинской Америки и Карибского бассейна показало, что быстрое увеличение числа обучающихся и повышение институциональной диверсификации в регионе произошло без участия правительства; скорее это была реакция на повышение социального спроса и изменения на рынках труда (IDB, 1999). Во многих странах региона в течение последних 15 лет резко возросло число частных высших учебных заведений. В Доминиканской Республике и Сальвадоре доля обучающихся в частном секторе услуг в сфере высшего образования выросла с примерно 25% в 1970 г. до приблизительно 70% в 1996 г. (García Guadilla, 1998). В целом в регионе число студентов частных институтов составляет более 40% от общего числа студентов, таким образом, данный регион уступает только странам Восточной Азии.

Финансирование

Масштабы государственного участия в финансировании, а также в процессе предоставления образовательных услуг сократились. Хотя в большинстве случаев принцип распределения затрат реализуется в виде установления платы за обучение для студентов, обучающихся в частных институтах, все чаще и чаще государственные институты переходят к внедрению принципа участия студентов в покрытии затрат на их обучение. Такой принцип распределения затрат может действовать по отношению к 10–30% общих затрат в зависимости от страны и института. В России, например, по экспертным оценкам, в 1999 г. 27% студентов частично оплачивали свое обучение, в то время как в 1995 г. доля таких студентов составляла всего лишь 9%. В Чешской Республике треть расходов на питание и проживание, которые ранее в значительной мере субсидировались, теперь покрывается студентами и их семьями.

В перечисленных ниже странах Латинской Америки и Карибского бассейна в государственных университетах была введена плата за обучение: в Чили (в начале 1980-х годов), на севере Мексики (в середине 1990-х годов) и в Университете Вест-Индии (в конце 1980-х годов). В Монголии и Китае плата за обучение была введена на территории всей страны. Увеличивается число стран, в которых, включая Пакистан и Вьетнам, не получившие высоких вступительных баллов, но желающие поступить в институт абитуриенты, могут быть приняты при условии оплаты своего обучения. Эта система не отменяет бесплатного обучения для студентов, набравших проходной балл на экзаменах. В Непале Инженерный институт ведущего вуза страны, Тибхуванского университета, первым стал почти повсеместно внедрять принцип покрытия затрат студентами при одновременном использовании программы выплат стипендий студентам с хорошей академической успеваемостью из малообеспеченных семей. В Нигерии обучение в университетах является бесплатным, однако, благодаря использованию других форм возмещения затрат, доля бюджетов университетов, финансируемая за счет получаемой платы за образовательные услуги, возросла с 3,6% в 1991 г. до 8,7% в 1999 г. (Hartnett, 2000: 13).

Возросшая автономия в финансировании и институциональном развитии

В странах развивающегося мира многие правительства повсеместно пытались стимулировать процесс повышения автономии на институциональном уровне, предоставляя университетам и другим высшим учебным заведениям больше свободы при управлении своими ресурсами и проведении активной политики генерирования доходов. Во вставке 4.1 описываются реформы в Университете Дар-эс-Салама в Танзании. Недавно Министерство образования Японии сделало значительный шаг вперед для устранения жесткости системы на институциональном уровне, предоставив национальным университетам корпоративный статус и статус юридического лица под гарантии соблюдения их самостоятельности. Это было сделано с целью увеличения гибкости при управлении ресурсами, выделяемыми университетам в форме правительственных грантов, внедрения рыночных механизмов и принципа подотчетности, а также устранения правительственного одобрения текущих мер в сфере управления². Благодаря принятому в 1998 г. решению китайских властей о передаче ответственности за финансирование университетов провинциям и крупным муниципалитетам, произошли серьезные изменения в методах управления, и университеты все чаще стали прибегать к мероприятиям по мобилизации ресурсов. В Индонезии в конце 2000 г. четырем ведущим государственным университетам был предоставлен новый автономный статус. Недавно федеральное правительство Бразилии предприняло шаги в этом направлении, но данная инициатива натолкнулась на серьезное сопротивление со стороны Конгресса, и необходимое законодательство еще не было принято. В мае 2000 г. в Марокко был принят новый закон о комплексной реформе высшего образования, цель которого заключается в предоставлении университетам автономии как стимула для повышения качества и более точного учета потребностей в развитии страны.

Оговорки, касающиеся действия рыночных сил

Во многих регионах мира усиление конкуренции со стороны частных вузов привело к большому разнообразию и расширению возможностей выбора для студентов, и стало мощным стимулом, побуждающим государственные университеты к инновациям и модернизации. Зачастую влияние рыночных сил является благотворным, но оно может также вызывать пагубные последствия при действии неподконтрольной конкуренции без надлежащих механизмов регулирования и компенсации.

Прежде всего, с точки зрения равенства доступа к образованию, расширение выбора институтов для студентов имеет смысл только для тех, у кого есть средства для оплаты учебы в частных институтах или тех, кто имеет доступ к финансовой помощи. Отсутствие программ стипендий и образовательных кредитов может привести к возникновению парадоксальной ситуации, когда непропорционально увеличивается доля студентов из обеспеченных семей, обучающихся в бесплатных государственных университетах, при избыточном увеличении доли студентов из малообеспеченных семей в частных университетах, устанавливающих плату за обучение, как это произошло в Боливии и Венесуэле. В Боливии доля студентов из двух квинтилей самого бедного населения, поступивших в частные университеты, выросла с 2% в 1990 г. до 14% в 1997 г. В не-

Вставка 4.1**Успешная реформа системы управления в Университете Дар-эс-Салама**

В 2000 г. Университет Дар-эс-Салама внедрил программу институциональных преобразований, цель которой заключалась в полной институциональной перестройке в рамках корпоративного стратегического плана, рассчитанного на 15 лет. Финансовые реформы включали в себя отделение образовательной (университетской) функции от финансовой (правительственной) функции; внедрение финансовой информационной системы для учета бухгалтерских операций и закупочной деятельности; передачу подразделений, занимающихся непрофильной деятельностью, частным предприятиям; активизацию деятельности, нацеленной на получение доходов путем создания нового департамента внебюджетной деятельности; а также переход от блок-грантов федерального правительства к непосредственной выплате стипендий студентам правительством.

Параллельно проводимая реформа административной структуры предусматривала усиление профильных функций университета и передачу непрофильных функций другим организациям; изменение состава совета вуза, ученого совета и органов управления в колледжах; децентрализацию процесса принятия решений; более четкое определение подотчетности и ответственности; внедрение советов на кафедрах; институционализацию культуры стратегического планирования. В рамках институциональных преобразований должна обеспечиваться поддержка основных функций в сфере преподавания и научно-исследовательской работы за счет автоматизации всей библиотечной деятельности, усиления компьютерного центра, проведения академического аудита и установки системы регистрации и учета академического прогресса студентов.

Тщательное планирование, поддержка реформы руководством вуза, регулярно проводимый советом вуза анализ, поддержка правительства, содействие доноров и уроки реформирования в других странах — вот перечень факторов, обеспечивших успешную реализацию реформы.

Источник: Mkude, 2001.

скольких бывших социалистических странах Восточной Европы, включая Россию, введение платы за обучение без использования механизмов оказания финансовой помощи студентам оказало отрицательное воздействие на равенство в доступе к образованию. Социальная уязвимость студентов, ограниченных в средствах, также усиливается в период экономического кризиса, что подтверждается резким сокращением числа поступающих в высшие учебные заведения (на 20%) в Таиланде вследствие финансового кризиса 1998–1999 гг.

При наличии значительных различий в уровнях финансирования между институтами весьма трудно сохранять конкуренцию даже в странах с высоким уровнем дохода. Например, в США рост издержек высших учебных заведений в сочетании с сокращением объема государственных бюджетных ассигнований привел к увеличению разрыва в уровне финансовых ресурсов между государственными и частными университетами. В результате только два государственных университета, а именно: Калифорнийский университет в Беркли и Мичиганский университет, — остались в списке 20 лучших американских университетов страны (рейтинг журнала *U.S. News and World Report* за 2001 г.). Недавно проведенное

исследование (Smallwood, 2001) обнаружило, что основной причиной этого стал увеличившийся разрыв в заработной плате преподавателей частных и государственных университетов, и последовавшие затруднения государственных университетов в привлечении лучших профессоров и ученых. Для решения этой проблемы государственные университеты все чаще и чаще привлекают временных или нештатных преподавателей для преподавания курсов на программах бакалавра, таким образом, появляется второй эшелон преподавателей, имеющих неопределенный статус занятости и вознаграждение ниже принятого уровня.

На глобальном рынке преподавателей вузов более высокая заработная плата в университетах одной страны может оказать отрицательное воздействие на высшие учебные заведения в других странах мира и таким образом способствовать «утечке умов», о чем говорилось в главе 1. Даже ведущие университеты Европы не способны противостоять такой угрозе, это подтверждается тем, что недавно руководители университетов Великобритании пожаловались, что они больше не в состоянии предлагать конкурентные зарплаты для привлечения на преподавательскую работу ведущих специалистов (Adam, 2001).

***Разнообразие среди частных вузов:
коммерческие и бесплатные институты***

Не все частные институты функционируют в рамках одной и той же нормативной базы. Многие частные высшие учебные заведения являются коммерческими фирмами, ориентированными на прибыль, и соответственно подвержены действию чисто рыночных механизмов, законов об уплате корпоративных налогов. Многие другие учебные заведения представляют собой некоммерческие институты, если в странах законодательством разрешена регистрация корпораций с особым статусом. Некоммерческие институты отличаются от коммерческих тем, что их функционирование должно соответствовать особому финансовому требованию («ограничение по распределению доходов»), которое запрещает им распределять доход или прибыль среди акционеров или физических лиц. Любые указанные средства должны оставаться в системе института в целях финансирования капиталовложений, финансирования операционных затрат или активов будущего развития. Зачастую некоммерческие высшие учебные заведения пользуются налоговыми льготами, которые распространяются на операционную прибыль или другие виды доходов, в зависимости от законодательства конкретной страны. Некоторые исследователи полагают, что некоммерческие институты высшего образования сочетают рыночные выгоды с определенной социальной чувствительностью и что отсутствие мотива получения прибыли поощряет их заниматься научными исследованиями в тех областях, которые представляют ценность для общества (искусство, гуманитарные дисциплины и общественные науки), но, возможно, не являются прибыльными с коммерческой точки зрения. Также предполагается, что нормативный статус некоммерческих предприятий может помочь защитить нефинансируемые дисциплины, например, дорогостоящие программы по медицине или инженерным наукам, за счет перекрестного субсидирования, когда финансовые излишки, полученные на одних программах, направляются для финансирования других, более дорогостоящих программ. В нескольких странах Латинской Америки, включая Колумбию и Перу, частные университеты могут устанавливать более высокую плату за обучение по престижным программам в области права и

бухгалтерского учета, субсидируя при этом более дорогостоящие дисциплины, например инженерные науки.

Некоммерческие институты могут стимулировать более высокий уровень филантропии частных лиц и организаций в сфере образовании, подавая сигналы донорам, что инвестиции не будут использоваться для частного обогащения попечителей или владельцев. Налоговые кодексы могут поощрять частные пожертвования, освобождая их от налогообложения.

Некоторые исследования показывают, что правительства при предоставлении таких общественных благ, как образование и здравоохранение, предпочитают опираться на государственные организации, а не на коммерческие предприятия. Потребители также склонны больше доверять первым. Во многих странах частным коммерческим и некоммерческим высшим учебным заведениям разрешено существовать бок о бок, при этом все понимают, что институты обоих типов обладают выгодами и недостатками и что сочетание институциональных форм помогает диверсифицировать систему высшего образования. Перед странами стоит важная задача — сосредоточить всю энергию на создании эффективных механизмов обеспечения качества, которые должны применяться одинаково ко всем вузам независимо от их формы, независимо от того, является ли вуз государственным или частным, коммерческим или некоммерческим.

Аргументы в пользу государственного вмешательства

Общественные блага, квазиобщественные блага и внешние эффекты — довольно обычное явление в реальном мире. Они достаточно часто встречаются, поэтому необходимо рассматривать предложения по государственному вмешательству в экономику в каждом конкретном случае. Никогда нельзя включать или исключать возможность действия правительства исходя из теоретического принципа. Только уделяя внимание деталям и при здравом суждении на основе реальных фактов, мы можем надеяться приблизиться к оптимальному распределению ресурсов. Это означает, что правительство всегда будет иметь большой перечень вопросов для реформ, а в некоторых случаях, например, при дерегулировании, данный факт будет означать отказ от тех решений правительства, которые приняты предыдущими поколениями. Это не является свидетельством неудачи, это говорит о наличии бдительного, активного правительства, которое действует исходя из меняющихся обстоятельств.

Поль Кругман (1996)

Как уже отмечалось ранее, традиционно господствующая роль государства в финансировании и предоставлении услуг в сфере высшего образования имеет корни в политических и экономических обстоятельствах, которые сейчас коренным образом изменились. Развивающиеся страны стремительно переходят от небольших элитарных систем высшего образования к системам высшего образования с широким охватом. Правительства оказываются не в состоянии финансировать этот процесс расширения, а это приводит к эрозии качества образования. Даже в странах с переходной экономикой, где университеты и научно-исследовательские институты традиционно занимали прочные позиции, процесс модернизации систем высшего образования столкнулся с трудностями из-

за сокращения объема бюджетных ресурсов и конкуренции со стороны других отраслей за бюджетные ресурсы. Эти процессы исключили способность правительств финансировать систему высшего образования в тех же объектах и по тем же схемам, как это было ранее. И вновь неизбежным последствием стала быстрая утрата качества в сфере высшего образования.

Хотя правительства не могут удовлетворить все бюджетные требования, связанные с предоставлением услуг высшего образования возросшего качества, у них есть, по крайней мере, три веские причины оказывать поддержку данному сектору.

- Инвестиции в систему высшего образования создают внешние эффекты, важные для экономического и социального развития. Такие эффекты, включая перспективную отдачу от фундаментальных исследований и развития технологий, а также социальные выгоды, накопленные в результате построения социально более связанного общества, выходят за рамки частных выгод, получаемых отдельными гражданами.
- Рынки капиталов несовершенны и характеризуются наличием информационной асимметрии, которая ограничивает способность отдельных граждан получать займы на образование в достаточном объеме. Такое несовершенство рынков приводит к отрицательным последствиям, имеющим отношение к равенству доступа к образовательной системе и эффективности, уменьшая охват системой высшего образования учащихся с хорошей академической успеваемостью, но находящихся в невыгодном экономическом положении.
- Высшее образование играет ключевую роль в поддержке базового и общего образования, усиливая внешние факторы, возникающие на более низких уровнях образования.

Внешние факторы

Несмотря на методологические трудности, связанные с измерением внешних факторов, можно продемонстрировать, что высшее образование создает целый ряд важных экономических и социальных выгод (см. табл. 4.1, ниже). Общественные экономические выгоды отражают общий вклад высших учебных заведений и их выпускников в экономический рост, выходящий за пределы роста доходов и улучшения возможностей трудоустройства, ощущаемых отдельными гражданами. Как обсуждалось в главе 2, в странах с экономикой, ориентированной на знания, повышение производительности труда достигается путем создания и распространения технологических инноваций, причем большинство этих новшеств является результатом фундаментальных и прикладных научных исследований, проводимых в университетах. В частности, прогресс в сельском хозяйстве, здравоохранении и охране окружающей среды во многом зависит от практического применения таких инноваций. Более высокий уровень квалификации рабочей силы и качественные улучшения, позволяющие работникам использовать новые технологии, также ведут к повышению производительности. Повышение гибкости рабочей силы в результате приобретения способствующих адаптации общих умений и навыков, все чаще и чаще рассматривается в качестве важнейшего фактора экономического развития в экономике, основанной на знаниях. Устойчивые преобразования и рост всех отраслей экономики невозможны без вклада инновационной системы высшего образования, кото-

рая формирует способности воспринимать инновации, что является ключевым фактором обеспечения длительного продуктивного воздействия инвестиций частного сектора и ресурсов доноров.

Помимо общего вклада, который высшее образование вносит в процесс экономического роста, оно приводит к значительным экономическим, бюджетным результатам, а также влияет на рынок труда.

- Существование университетов и институтов профессиональной подготовки необходимо для обеспечения регионального развития как посредством прямого воздействия, так и «эффекта перелива». Успешный опыт регионов, где сконцентрировано высокотехнологичное производство, например Силиконовой долины в Калифорнии, Бангалора в индийском штате Карнатака, Шанхай в Китае и Капминаса в штате Сан-Паулу в Бразилии, свидетельствует о чрезвычайно позитивном эффекте, который может возникать благодаря тому, что высокоразвитый человеческий капитал группируется рядом с ведущими технологическими компаниями. В Восточной Азии есть несколько аналогичных районов концентрации высокотехнологичного производства, включая исследовательский комплекс Даедак в Корее, город ученых Тсукуба в Японии и научно-промышленный парк Хсинчу на Тайване (Китай) (Shin, 2001). Аналогичная схема наблюдается и в таких странах, как Сингапур и Финляндия, в которых интенсивно задействован человеческий капитал.
- Эконометрические исследования, проведенные Бюро статистики труда США, показали, что на протяжении последних 40 лет общий рост потребления в США связан с общим повышением образовательного уровня, даже после контроля фактора дохода (ИНЕР, 1998: 14).
- В соответствии с некоторыми данными, полученными из нескольких стран ОЭСР, включая США и Канаду, более широкий охват населения системой высшего образования коррелирует со снижением зависимости от государственной финансовой поддержки при получении медицинских услуг и услуг по социальному обеспечению (жилье, помощь по безработице, продовольственные талоны и т.д.).
- Население с высшим образованием с большей степенью вероятности вносит вклад в расширение налогооблагаемой базы.

Если говорить об общественных социальных выгодах, высшее образование способствует формированию нации, содействуя усилению социальной связанности общества, повышению доверия к социальным институтам, расширению демократического участия и активизации открытого диалога, а также правильному пониманию вопросов гендерного, этнического, религиозного и социального разнообразия. Плюралистическое и демократическое общество нуждается в таких видах научных исследований и анализа, развитию которых способствуют программы в области общественных и гуманитарных наук. Высшее образование может способствовать снижению уровня преступности и коррупции, а также обеспечивать более полную ориентацию оказываемых услуг на местное население, это находит отражение в добровольных пожертвованиях, поддержке неправительственных организаций и благотворительной деятельности. Также значительные социальные выгоды высшего образования ассоциируются с более здоровым образом жизни и улучшением состояния здоровья (Wolfe and Zuvekas, 1997).

При рассмотрении социальных выгод высшего образования важно привлечь особое внимание к существованию эффекта совместно «организованного производства», связанного с дополняющим характером вузовского и послевузовского обучения, а также высшего образования и образования более низких ступеней. Обучение по многим программам вузовского образования и программам профессионального образования можно проводить в отдельных институтах — особенно по малозатратной профессиональной подготовке в таких областях, как бизнес и право, которые в основном являются частным товаром; обучение по ним легко организуется частными институтами, устанавливающими полную плату за обучение. Вместе с тем такие дорогостоящие виды вузовской деятельности, как фундаментальные исследования и различные виды специализированной профессиональной подготовки выпускников, более эффективно организовывать совместно с академическим обучением в вузах (Birdsall, 1996). Высокая степень перекрестного субсидирования между дисциплинами, программами и уровнями образования затрудняет рассмотрение деятельности высших учебных заведений, обеспечивающей общественные блага, в изоляции от других ее видов. Кроме этого, эффект масштаба может быть обоснованием государственной поддержки дорогостоящих программ, например программ в области фундаментальных наук, которые представляют собой практически естественную монополию.

Несовершенство рынка капитала

Хотя система образовательных займов действует более в чем 60 странах, доступ к финансово доступным займам часто ограничен, и ими пользуется незначительная часть студентов. Займы не всегда выдаются студентам, которые ограничены в средствах и больше других нуждаются в финансовой поддержке. За исключением таких богатых стран, как Австралия, Канада, Новая Зеландия, Швеция, Великобритания и Соединенные Штаты, очень немногие страны имеют программы, охватывающие займами большую часть студентов (Salmi, 2000). Даже в тех странах, где программы являются общенациональными, университеты, входящие в список лучших, могут оказаться вне досягаемости для значительной части студентов из малообеспеченных семей, об этом свидетельствует и недавно проведенное исследование программ оказания помощи студентам в США. В отчете по этому исследованию, подготовленном Фондом Лумина, исследовательской организацией, специализирующейся на вопросах оказания помощи студентам, делается вывод, что даже при наличии широкого выбора вариантов финансирования, большинство частных и государственных колледжей и университетов, входящих в список лучших вузов, недоступны для студентов из малообеспеченных семей без «чрезвычайных финансовых жертв» (Lumina Foundation, 2002). ICETEX в Колумбии, первый современный институт, где учатся студенты, получившие займы, был создан в 1950 г., но число студентов этого института так и не смогло превысить 12% от общего числа студентов. В последние годы он пытается справиться с финансовыми трудностями и выжить, при этом в 2001 г. доля обучающихся в этом институте упала до 6%.

В тех странах, где действуют программы образовательных займов, они не всегда покрывают весь комплекс академических программ и дисциплин. Например, в рамках инновационной программы образовательных займов, которая была недавно внедрена Мексиканской федерацией частных университетов,

займы предоставляются только студентам, обучающимся по программам, с высокой рыночной ценностью, таким как инженерные науки, управление бизнесом и право. Они не предоставляются для обучения по таким важным дисциплинам, как гуманитарные и общественные науки, которые ассоциируются с менее положительными прямыми результатами на рынке труда, но обладают потенциально высокой социальной ценностью.

Поддержка начального и среднего образования

Высшие учебные заведения играют ключевую роль в поддержке базового и среднего образования, и связь между всеми уровнями образования должна быть более результативной. В действительности, весьма сомнительно, что какая-либо развивающаяся страна сможет добиться серьезного прогресса при достижении Целей тысячелетия ООН в области развития по образованию — охвата системой начального образования всего населения и устранения гендерного неравенства в начальном и среднем образовании — без сильной системы высшего образования. Профессиональная подготовка учителей и директоров школ до начала их работы в школе и во время работы в школе, начиная с уровня дошкольного образования и заканчивая уровнем старших классов средней школы, — в основном ответственность высших учебных заведений. Специалисты в сфере образования с высшим образованием и преподаватели университетов принимают участие в реформе учебных программ и разработке их структуры, в исследовании вопросов образовательной политики и оценке на всех уровнях образовательной системы, а также в подготовке экзаменационных материалов для выпускных экзаменов в средней общеобразовательной школе. В некоторых странах, включая Японию, Корею, Мексику, Непал и США, университеты даже напрямую вовлечены в управление начальными и средними школами. План Президента США Джорджа У. Буша в сфере образования на 2000 г. предусматривает финансирование для поддержки создания партнерств между школами более низкого уровня и колледжами и университетами в целях улучшения преподавания математики и естественных наук. В 2001 г. правительство Уганды обратилось с просьбой к университету Макерере, в котором прошла реорганизация, оказать содействие в обучении местных чиновников для повышения качества децентрализованного предоставления социальных услуг. В области здравоохранения медицинское обучение после окончания средней школы, особенно подготовка врачей, эпидемиологов, специалистов в области государственного здравоохранения и администраторов больниц, важно для достижения Целей тысячелетия в области развития (см. вставку 4.2, в которой дается справка об инициативе, нацеленной на повышение качества предоставления базовых медицинских услуг в Уганде).

Связь между высшим образованием и обучением в школе на более низких ступенях имеет много граней. Многие параметры неравенства на уровне высшего образования обусловлены доступом и возможностями, которые имеются у различных групп в системе начального и среднего образования. Качество обучения в высших учебных заведениях и качество программ в значительной мере определены качеством знаний выпускников средней школы. И наоборот, условия доступа к системе высшего образования могут серьезно повлиять на содержание и методы обучения и учебы на уровне средней школы. В условиях жесткого конкурса при поступлении в элитные колледжи и университеты критерии приема в вузы могут в значительной мере влиять на поведение как учеников, так

Вставка 4.2**Определение соотношения между традиционными системами и современными знаниями для достижения целей в области здравоохранения в Уганде**

Уганда — одна из наименее урбанизированных стран в Африке; более 80% ее населения, которое составляет 20 млн, проживает в сельских районах. Коэффициенты рождаемости весьма высоки (6,9), но всего около 38% родов принимается работниками здравоохранения, имеющими специализированное образование в вузах. Остальные 62% родов принимаются повитухами, которые обладают практическим опытом, но не имеют профессионального образования и занимаются этим видом деятельности по традиции, а также родственниками. Нехватка подготовленных работников здравоохранения с высшим образованием — серьезная проблема для страны, где материнская смертность является чрезвычайно высокой и, по оценкам, составляет 506 смертельных случаев на 100 тыс. новорожденных.

Министерство здравоохранения Уганды решило частично улучшить ситуацию путем развития контактов между подготовленными специалистами в области здравоохранения и повитухами. Эта инициатива поддерживается в рамках проекта оказания расширенного перечня услуг и неотложной медицинской помощи в сельской местности (проект «СПАСАТЕЛЬ» — RESCUER), реализация которого началась в марте 1996 г. в виде пилотной программы. Программа «СПАСАТЕЛЬ» имеет три компонента — связь, транспорт и предоставление медицинских услуг, — которые в большой степени зависят от наличия хорошо подготовленных специалистов в области здравоохранения.

Сельские районы Уганды страдают от классических проблем со связью: отсутствия телефонных линий, электроснабжения и нехватки обученных медицинских работников для всех районов. В качестве средства связи было выбрано высокочастотное радио, работающее на солнечных батареях, благодаря ему обеспечивается самый широкий охват и связь с достаточным количеством медицинских работников, работающих в сельских населенных пунктах. Использование радиосвязи помогло увеличить число родов, принимаемых обученными медработниками, а предоставление транспортных услуг привело к увеличению числа направлений в медицинские пункты. Благодаря всем этим мероприятиям, в течение трех лет количество смертей среди рожениц в населенных пунктах, в которых проводилось обследование, сократилось на 50%.

Программа «СПАСАТЕЛЬ» предлагает интересное сочетание традиционной практики с современными знаниями и технологиями, благодаря чему улучшилось здоровье женщин-рожениц, и был создан социальный капитал на основе связи между повитухами, которые раньше работали в изоляции. Опросы повитух показали, что, благодаря радиотехнологии и рекомендациям обученных медицинских работников, их возможности увеличились, их имидж улучшился, возросло доверие со стороны местных жителей, роженицы более точно выполняют предписания, число осложнений при родах сократилось, в случае сложных родов возникает меньше паники, а доходы повитух возросли в результате увеличения числа рожениц, у которых они принимают роды.

Источник: Musoke (2002).

и учителей средней школы. Как правило, в большинстве стран не официальная программа, а содержание экзаменационных вопросов за прошлый год диктует, что и как будет преподаваться в школе, а также, что более важно, какие знания будут усваиваться и каким образом. Ввиду того, что во многих странах (например, в Корее и Сингапуре) «элитные» университеты, как правило, отбирают учащихся главным образом на основе полученных баллов за тесты, школы и учащиеся зачастую все свое время отводят на приобретение узких умений и навыков, необходимых для сдачи вступительных экзаменов. Из-за этого не усваиваются общие умения, например способность творчески мыслить, решать проблемы, а также умение общаться друг с другом, которые приобретают все большее значение в век быстро меняющихся технологий.

Роль высшего образования в оказании поддержки всей образовательной системе должна стать еще более значимой по мере перехода стран от универсализации базового образования к прогрессивному расширению системы среднего образования и введения более строгих требований к учителям начальной и средней школы, для которых получение диплома о высшем образовании становится обязательным. В Бразилии, например, в соответствии с федеральным за-

Таблица 4.1 Потенциальные выгоды высшего образования

<i>Выгоды</i>	<i>Частные</i>	<i>Общественные</i>
Экономические	Более высокая зарплата Трудоустройство	Повышение производительности Национальное и региональное развитие
	Более высокие накопления	Меньшая опора на правительственную финансовую поддержку
	Улучшение условий труда	Повышение уровня потребления
	Личная и профессиональная мобильность	Укрепление потенциала перехода от индустриальной экономики малоквалифицированного труда к экономике, основанной на знаниях
Социальные	Повышение качества своей жизни и жизни детей	Интеграция нации и развитие ее руководителей
	Принятие более разумных решений	Демократическое участие; повышение уровня согласия; восприятие общества как структуры, которая базируется на справедливости и создает возможности для всех
	Повышение личного статуса	Социальная мобильность
	Расширение возможностей в сфере образования	Повышение согласованности общества и снижение уровня преступности
	Более здоровый образ жизни и увеличение продолжительности жизни	Улучшение здоровья
		Улучшение системы базового и среднего образования

Источник: адаптировано из IHER, 1998: 20.

коном, принятым в 1997 г., все учителя обязаны закончить высшее учебное заведение. Ведется разработка системы сертификации учебной деятельности для введения в силу данного требования, следуя примеру таких стран ОЭСР, как Австралия и США.

Механизмы, на основе которых высшее образование способствует социальному и экономическому развитию, не в полной мере ясны, и точно измерить данный вклад не представляется возможным. Вместе с тем можно сделать первый шаг и отобразить данные взаимодействия, как это сделано в таблице 4.1.

Определение адекватного уровня государственной поддержки

Существование упомянутых важных общественных экономических и социальных выгод указывает на то, что потери, связанные с недостаточным вложением средств в высшее образование, могут быть весьма значительными. К числу таких издержек относится снижение способности страны конкурировать эффективно в глобальном масштабе и в региональных экономических зонах; рост экономического и социального неравенства; ухудшение качества жизни, здоровья и сокращение продолжительности жизни; повышение государственных расходов на программы социальной помощи и ослабление сплоченности общества.

В то же время необходимость рассмотрения образовательной системы как единого целого требует комплексного подхода к распределению ресурсов. Хотя не существует магического числа для определения «правильной» пропорции ресурсов, которые должны быть выделены для системы высшего образования, можно применять определенные основные принципы в целях обеспечения сбалансированного распределения бюджетных ресурсов и правильной очередности инвестиций по трем ступеням образовательной системы с учетом уровня развития образования в конкретной стране, характера экономического роста и бюджетной ситуации. Если изучить опыт стран ОЭСР, в которых особое значение придается роли образования в поддержке экономического роста и сплоченности общества, можно сказать, что общий уровень инвестиций в образование составляет от 4 до 6% ВВП. В этом случае затраты на высшее образование в целом составляют от 15 до 20% государственных расходов на образование. Развивающиеся страны, которые выделяют более 20% своего образовательного бюджета на нужды высшего образования (Боливия, Египет, Иордания, Свазиленд, Того и Венесуэла), и особенно те страны, в которых нет всеобщего охвата населения начальным образованием (например, Мавритания и Нигер), скорее всего, будут непропорционально распределять средства в пользу элитарной университетской системы без необходимой поддержки базового и среднего образования. Такие страны, как Сенегал, которые расходуют более 20% своего образовательного бюджета на не связанные с образованием статьи, например, на субсидии студентам, инвестируют недостаточно средств в педагогические ресурсы, которые не связаны с зарплатой, но важны для качественного обучения.

При изучении параметров государственных расходов в системе высшего образования в странах Восточной Азии выявляются резкие различия. За исключением Гонконга (Китай) и Сингапура, страны данного региона, как правило, в среднем расходуют относительно меньше средств на систему высшего образования, чем на начальное и среднее образование. В середине 1990-х годов (в 1994 г. или 1995 г.) доля государственных расходов на высшее образование в общем образовательном бюджете правительства составила: в Китае 15,6%, в Гон-

конге (Китай) — 37,1%, в Индонезии — 11,4%, в Японии — 12,1%, в Корее — 8%, в Малайзии и на Филиппинах — 16,8%, в Сингапуре — 34,8% и в Таиланде — 19,4% (Всемирный банк, 2001b).

Новая роль государства: управление через создание благоприятных условий и введение соответствующих стимулов

Нет рецепта, указывающего, как страна создает такую культуру [знаний].. Но у правительства есть своя роль — роль в образовании, в поощрении такой творческой деятельности и взятии на себя риска, как научное предпринимательство в создании институтов, которые способствуют практической реализации идей, развитию нормативной базы и налогового режима, которые поощряют такой вид деятельности.

Джозеф Е. Стиглиц, речь в связи с присуждением Нобелевской премии, 2001 г.

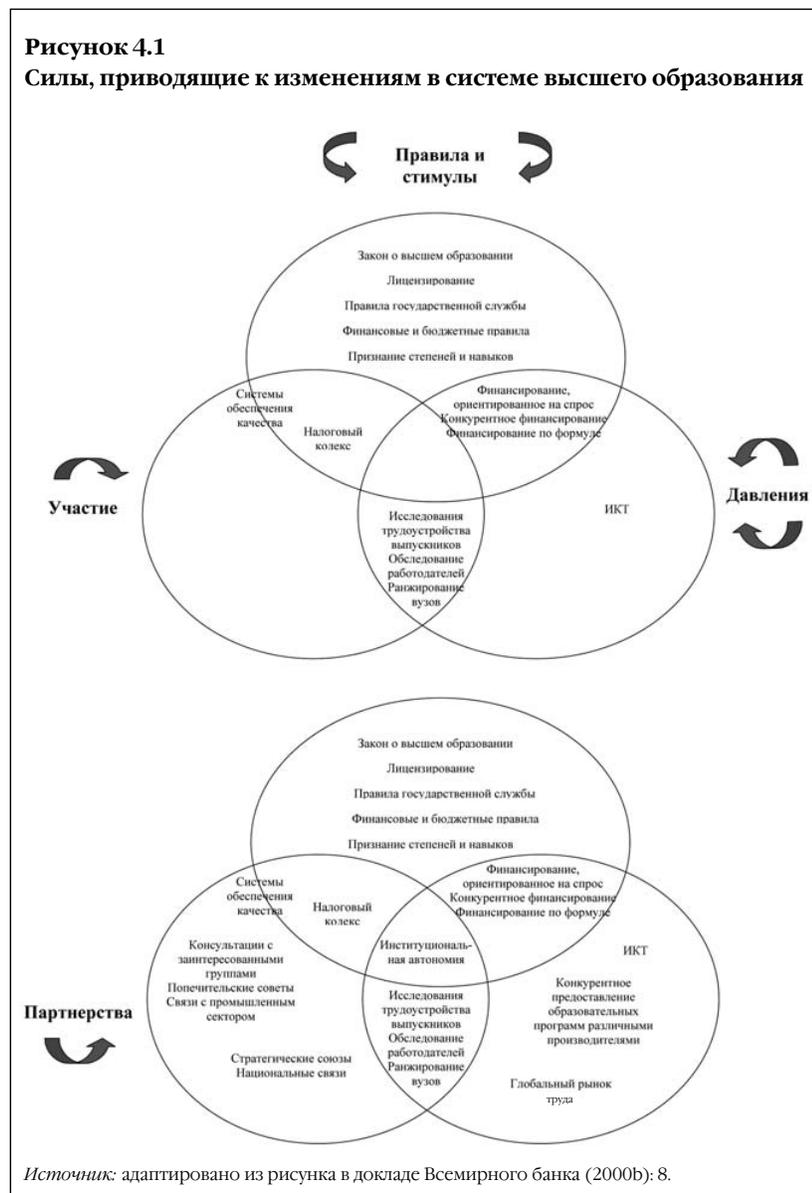
Перед развивающимися странами и странами с переходной экономикой стоят две сложнейшие задачи: новая задача — поддержка развития, основанного на знаниях, и старая задача — поддержка качества, эффективности и равенства доступа к системе высшего образования. Учитывая жесточайшие бюджетные ограничения, которые не позволяют правительствам сохранять прежний уровень государственного предложения высшего образования и его финансирования, а также усиление действия рыночных сил как внутри стран, так и на международном уровне, цель, размах и способы осуществления государственного вмешательства в высшее образование в настоящий момент претерпевают значительные изменения. Не полагаясь более на традиционную модель государственного контроля для проведения реформ сверху, правительства стран все чаще и чаще предпочитают добиваться изменений, гибко и без какого-либо административного контроля направляя и стимулируя вузы независимо от того, являются ли они частными или государственными. Для выполнения данной задачи можно воспользоваться тремя способами, которые дополняют друг друга.

- Разработка ясных принципов политики в сфере образования.
- Создание благоприятных условий для регулирования.
- Предложение соответствующих финансовых стимулов.

На рисунке 4.1 показано, как нормативная база и типы стимулов, используемых государством, взаимодействуют с рыночными силами и гражданским обществом для улучшения результатов работы высших учебных заведений и повышения их способности реагировать на изменения. В основу предлагаемой аналитической схемы положен вывод, сделанный в *Докладе о мировом развитии за 1997 г.*, о том, что изменения правительственных правил и ограничений не являются достаточными для эффективной реализации реформ. Поведение и результаты деятельности высших учебных заведений зависят от взаимосвязанных механизмов трех типов: государственные нормативные акты и финансовые стимулы; участие и партнерство с промышленностью, гражданским обществом и профессиональными ассоциациями; и конкуренция между производителями услуг в сфере высшего образования (государственными и частными, университетами и неуниверситетскими, имеющими стационарные и виртуальные программы и т.д.).

В прошлом доминирующая роль государства в финансировании и предоставлении услуг в сфере высшего образования в большинстве стран принимала форму относительно простых взаимоотношений между правительством и высшими учебными заведениями. В зависимости от условий страны такие взаимоотношения характеризовались либо высокой степенью централизованного

Рисунок 4.1
Силы, приводящие к изменениям в системе высшего образования



контроля, либо значительной институциональной автономией. Сегодня растущая конкуренция за получение ресурсов и привлечение заказчиков в контексте глобального образовательного рынка приводит к гораздо более сложному взаимодействию сил, в котором необходимо разобраться для того, чтобы понять, как происходит преобразование систем высшего образования, а также какие рычаги могут использовать государство и общество для поддержки изменений.

Разработка ясных принципов политики в сфере образования

Страны и высшие учебные заведения, желающие воспользоваться новыми возможностями, предоставленными экономикой знаний и революцией в области информационно-коммуникационных технологий, должны прежде всего рассмотреть вопрос об адекватности существующих в этих странах структур и правил. Они не могут себе позволить сохранять роль пассивного наблюдателя, они должны занять активную позицию в продвижении инновации и начать осуществление содержательных реформ в рамках ясных принципов политики. Хотя стандартного решения, приемлемого для всех стран и институтов не существует, общей предпосылкой может стать формулировка четкой концепции долгосрочного развития комплексной, диверсифицированной и хорошо продуманной системы высшего образования. При этом необходимо четкое определение, по крайней мере, трех параметров: а) как система высшего образования может наиболее эффективно способствовать национальному росту в рамках глобальной экономики, основанной на знаниях; б) согласование ролей, отводимых институтам разного типа в рамках указанной системы; и в) определение условий, при которых можно задействовать новые технологии в целях повышения эффективности и распространения опыта усвоения знаний. Было предпринято множество инициатив для разработки таких концепций на национальном уровне как в промышленных, так и развивающихся странах. Последнее время такая работа проводилась в Великобритании (Доклад Диаринга, 1997); в Новой Зеландии (Документ о высшем образовании, 1998; и Отчет специальной группы по проекту, 2001); во Франции (План создания университета третьего тысячелетия, 2000); в Испании (Доклад Бригалла, 2000); в Южной Африке (Доклад Совета по высшему образованию, 2000); в Австралии (Программа экономики, основанной на знаниях, 2001); и Индии (Доклад «Индия как сверхдержава, основанная на знаниях: стратегия преобразований», 2001).

Стратегия развития высшего образования должна отражать комплексный подход и включать все элементы, являющиеся составными частями диверсифицированной системы высшего образования, в ясно сформулированную долгосрочную концепцию миссии высшего образования как единого целого и соответствующей роли учебного заведения каждого типа. Одно из ключевых решений, которое каждая страна должна принять, связано с оптимальным размером и формой системы высшего образования, а также выбором соответствующей стратегии расширения охвата высшим образованием с учетом преобладающих ограничений по государственным ресурсам. Для достижения количественного расширения системы без снижения ее качества правительства стран должны поощрять дифференциацию предоставления услуг в сфере высшего образования, способствуя развитию самых разных учебных заведений: государственных и частных, больших и маленьких, имеющих и не имеющих статус университета, краткосрочных и среднесрочных программ, гуманитарных и технологических

институтов, институтов чисто учебных и занимающихся научными исследованиями, стационарных программ и программ дистанционного обучения и т.д.

Высшие учебные заведения, которые когда-то готовили в основном государственных служащих, должны признать, что больше они не занимаются подготовкой специалистов просто для государственного сектора и для работы на государственной службе. Увеличивается доля выпускников вузов, которые ищут работу в частном секторе, в частности в секторе услуг. Это особенно характерно для Южной Азии и Ближнего Востока, Северной Африки, где в прошлом большинство выпускников могли надеяться на трудоустройство в государственном секторе. Но хотя возможностей в частном секторе все больше, трудоустройство в нем менее предсказуемо и в меньшей степени гарантировано, чем в государственном секторе. Высшие учебные заведения и все системы высшего образования должны более гибко реагировать на изменения на рынке труда. Разнообразная система, которая включает в себя ряд имеющих сильные позиции частных производителей образовательных услуг и автономных государственных производителей, позволяет создать необходимую гибкость.

Усиление дифференциации не всегда подразумевает усиление сегментации учебных заведений и студентов. Наоборот, в рамках непрерывности процесса образования, когда особое внимание уделяется способности реагировать на новые требования в сфере профессиональной подготовки и более диверсифицированному составу обучающихся, повышение мобильности студентов может быть обеспечено устранением барьеров между более явно выделенными сегментами системы высшего образования, между высшими учебными заведениями внутри каждого сегмента и между дисциплинами и программами внутри института. Развитие открытой системы может быть достигнуто благодаря признанию соответствующего предыдущего профессионального и академического опыта, равноценности степеней, зачету пройденных курсов при переходе в новый вуз, программам обмена преподавателями, доступу к национальным стипендиям и образовательным займам, а также разработке комплексных принципов квалификации подобно тем, которые были внедрены в Ирландии и Новой Зеландии³. Необходимо также создать множество путей к системе образования, которые связывают как среднее общее, так и среднее профессиональное образование с высшим образованием; в качестве примера можно привести дополнительные занятия с отстающими (организованные местными колледжами) и подготовительные курсы по фундаментальным предметам, в частности по математике и естественным наукам. Следует отметить, что действия по устранению барьеров между секторами и сегментами системы высшего образования часто наталкиваются на сопротивление, что объясняется, помимо всего, и тем, что повышение мобильности может иногда приводить к сокращению государственного финансирования, выделяемого для более привилегированного университетского сектора.

Наконец, не менее важным для разработки концепции страны в области высшего образования, а также необходимых принципов политики в сфере образования является рассмотрение политической экономики реформ. Реализация концепции в виде успешных реформ и инноваций зависит от способности политиков добиваться консенсуса между различными группами внутри системы высшего образования, создавая при этом крепкую основу для терпимости по вопросам, вызывающим неоднозначное отношение, и разногласиям (см. вставку 4.3). По-

тенциально результативный подход к решению вопроса о политической чувствительности предлагаемых реформ предусматривает начало широкого процесса консультаций для обсуждения необходимости и содержания планируемых изменений. Такая работа сочетает рациональный анализ с политическим маневром и психологическим взаимодействием для обеспечения согласия между всеми участниками процесса. Вовлечение потенциальных оппонентов в процесс обсуждения политики сопряжено с рисками. Например, в Венгрии из-за неспособности прийти к консенсусу при обсуждении концепции развития высшего образования в середине 1990-х годов реализация предложенных реформ оказалась неудачной. В Южной Африке осуществление реформы высшего образования, о которой было объявлено в феврале 2001 г. (это стало кульминацией четырехлетних общенациональных консультаций с проведением широких политических дебатов на основе предварительно проведенной работы экспертными комитетами) застопорилось из-за политического сопротивления некоторых участников процесса. Однако и полное игнорирование оппозиции приводит к неудаче.

Создание стимулирующей регулятивной среды

Вторая важная сфера ответственности правительства включает создание условий регулирования, которые способствовали бы, а не тормозили инновации в

Вставка 4.3

Формирование консенсуса и введение платности высшего образования в Северной Мексике

В соответствии с мексиканской конституцией, государственное образование является бесплатным на всех уровнях, и преподаватели и студенты крупнейшего государственного университета страны, Национального автономного университета Мексики, всегда яростно выступали против внедрения элементов платности. В 1999 г. университет был закрыт почти на целый год из-за забастовки, которую поддержало большинство 270 тыс. студентов, после того как ректор предложил увеличить плату за обучение до 100 долл. вместо 8 долл. в год.

На севере Мексики, наоборот, ректору Университета Соноры удалось внедрить систему покрытия части издержек студентами после того, как в 1993 г. был развернут процесс формирования консенсуса в целях разъяснения преподавателям и студентам необходимости получения дополнительных ресурсов для поддержания качества преподавания и образовательного процесса. После некоторого первоначального сопротивления, включая и проведение двухтысячекилометрового марша протестующих от г. Эрмосильо до Мехико, широко освещаемого прессой, студенты согласились на внедрение принципа ежегодной платы для получения дополнительных ресурсов. При участии всех сторон предполагалось распределять такие ресурсы между программами, нацеленными на обеспечение равного доступа к образованию и повышение качества. С 1994 г. студенты платят около 300 долл. в год на эти цели. Совместный комитет преподавателей и студентов является распорядителем средств, которые используются для выплаты стипендий малообеспеченным студентам, ремонта аудиторий, обновления компьютерных классов и закупки научных учебников и журналов. Каждый год готовятся плакаты для представления информации об использовании денег, собранных на начало академического года.

государственных институтах и инициативы частного сектора, направленные на расширение доступа к высшему образованию надлежащего качества. К ключевым параметрам нормативной базы образовательной системы относятся законодательная база, регулирующая процесс создания новых институтов, особенно частных и виртуальных; механизмы обеспечения качества для всех типов институтов; административные и финансовые правила и контроль, которым должны следовать государственные институты; а также законодательство о правах интеллектуальной собственности.

В странах с ограниченными государственными ресурсами для поддержания процесса расширения системы высшего образования за счет предоставления образовательных услуг частным сектором можно расширить возможности в сфере образования при незначительных государственных расходах или без прямых государственных расходов. Правительства могут поощрять рост частных высших учебных заведений, предлагающих качественное обучение, для повышения разнообразия предлагаемых программ и расширения охвата населения высшим образованием. Чтобы это стало реальностью, важно отменитьременительные административные требования, которые создают барьеры на пути вступления на рынок в странах, где почти нет традиции частного высшего образования. В Испании, например, частные университеты должны следовать строжайшим правилам, которые, помимо всего прочего, определяют количество предлагаемых академических программ, число студентов на одного преподавателя, число преподавателей, работающих на полную ставку, и их академическую квалификацию. В отличие от описанной ситуации, единственным требованием, которое должен выполнить новый университет для начала своей деятельности в Чили, является утверждение его учебных планов и рабочих программ государственным университетом, осуществляющим их проверку. Любые жалобы на качество образования должны направляться на рассмотрение в органы по аккредитации и никак не должны быть связаны с предусмотренным законодательством порядком предоставления вузам статуса юридического лица. Правительствам стран следует стремиться к использованию прямых процедур лицензирования, которые описывают минимальные требования к технике безопасности и образовательному процессу и дополняются результативными механизмами обеспечения качества, использующими прямые результаты деятельности новых институтов.

Осознавая, что независимая оценка является наилучшим способом установления и поддержания высоких стандартов в системах высшего образования, дифференциация которых усиливается, все больше стран создают органы по оценке или аккредитации для повышения качества образовательного процесса и усвоения знаний. В зависимости от контекста, систематические способы контроля и повышения качества могут принимать разные формы. Чаще всего создается национальное агентство по оценке или независимое агентство по аккредитации, которое обладает полномочиями по оценке как государственных, так и частных высших учебных заведений. В Африке в Нигерии периодическая оценка аккредитации проводится уже в течение 25 лет, в Гане в 1993 г. был создан Национальный совет по аккредитации, а в настоящий момент в Южной Африке ведется реализация серьезной программы пересмотра принципов квалификации и их адаптации к требованиям 21 в. Недавно в таких странах Латинской Америки, как Аргентина, Чили, Колумбия и Сальвадор, были созданы агентства по ак-

кредитации. Из стран Ближнего Востока Иордания первой учредила национальный орган по оценке. В Азии одной из первых стран, в которой была создана система обеспечения качества, стала Индонезия, и даже более бедные страны с менее развитыми системами высшего образования следуют их примеру, в настоящий момент в Камбодже предпринимаются шаги для создания комитета по аккредитации. Из стран Восточной и Центральной Европы Венгрия, Румыния, Польша и Словения первыми внедрили программу обеспечения качества.

Независимо от разнообразия схем организации обучения в разных странах, учитывающих их конкретные потребности и институциональную структуру, уже формируется консенсус по поводу того, что должно содержаться в надлежащей системе обеспечения качества, стимулирующей отказ от использования неэффективных методов обучения и стимулирующей более активное применение положительной практики. К ключевым элементам системы обеспечения качества относятся опора на полуавтономные агентства; использование согласованных ясно сформулированных стандартов и ориентиров; первоначальное изучение вопроса самим академическим департаментом (кафедрой), факультетом или институтом для дополнения внешнего анализа, проводимого приглашенными коллегами; подготовка письменных рекомендаций; представление публичного отчета о результатах; а также признание того, что сам по себе процесс оценки, по крайней мере, так же важен, как и его результаты (El-Khawas, DePietro-Jurand, and Holm-Nielsen, 1998).

Самооценка может способствовать развитию чувства институциональной ответственности, позволяя преподавателям и администраторам при участии студентов выявлять слабые и сильные стороны и предлагать коррективные меры в виде плана по улучшению ситуации в учебном заведении. Данный процесс может быть усилен независимой оценкой, проводимой профессиональной ассоциацией или правительственным органом по надзору. Действие механизмов обеспечения качества должно распространяться как на государственные, так и на частные вузы в целях создания равных условий.

Продолжаются дебаты вокруг процессов обеспечения качества. Споры возникают при обсуждении следующих вопросов: подлежат ли аккредитации конкретные курсы или программы или следует проводить оценку деятельности всего вуза; должна ли аккредитация быть добровольной или обязательной; следует ли устанавливать тесную связь между показателями эффективности и финансовым вознаграждением; следует ли использовать одни и те же методы оценки для разных сегментов системы высшего образования и различных способов предоставления образовательных услуг (стационарное обучение, дистанционное обучение и интерактивные программы обучения). Очевидно, что в условиях повышенного внимания к непрерывности процесса образования и множества способов усвоения знаний, а также расширения нетрадиционных методов образования наблюдается необратимая тенденция к использованию таких методов оценки, которые особое внимание уделяют долгосрочным результатам процесса обучения и приобретенным студентами знаниям, а не использованным ресурсам или непосредственно процессу образования. Международный опыт также показывает, что вместо навязывания жестких, репрессивных механизмов оценки более эффективно внедрять гибкие системы, при которых обязательным является только лицензирование, в целях гарантирования минимальных академических требований и требований к общественной безопасности, при этом аккредита-

Таблица 4.2
Системы обеспечения качества в разных странах мира

<i>Регион</i>	<i>Наличие системы оценки или аккредитации</i>
Восточная Европа и Центральная Азия	Болгария, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Монголия, Польша, Румыния, Россия, Словацкая Республика, Словения
Восточная Азия и страны Тихоокеанского региона	Австралия, Гонконг (Китай), Индонезия, Япония, Республика Корея, Малайзия, Новая Зеландия, Филиппины, Сингапур
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	Аргентина, Белиз, Боливия, Бразилия, Чили, Колум- бия, Коста-Рика, Сальвадор, Мексика, Никарагуа
Ближний Восток и Северная Африка	Израиль, Иордания
Южная Азия	Индия
Африканские страны к югу от Сахары	Республика Кот-д'Ивуар, Гана, Кения, Маврикий, Намибия, Нигерия, Южная Африка
Западная Европа и Северная Америка	Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Исландия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Португалия, Великобритания, США

Источник: данные Всемирного банка.

ция и оценка предусматриваются как добровольные мероприятия, реализацию которых можно поощрять на основе просвещения населения, финансовых стимулов и вознаграждений в неденежной форме. В таблице 4.2 представлена краткая характеристика статуса систем обеспечения качества, а также особо отмечаются показатели неравномерности их развития в разных регионах.

Помимо обеспечения качества, другим ключевым элементом успешных преобразований государственных вузов является институциональная автономия. Автономные институты более гибко реагируют на стимулы к повышению качества, диверсификации ресурсов и эффективному использованию имеющихся ресурсов. Вузам должна быть предоставлена возможность осуществлять полноценный контроль за основными факторами, воздействующими на качество и уровень затрат их собственных программ. Помимо множества других характеристик, автономия включает способность каждого института устанавливать собственные правила приема, определять число студентов, оценивать размер платы за обучение и других платежей, а также разрабатывать критерии предоставления финансовой помощи нуждающимся студентам. Учебные заведения также должны быть вправе свободно определять условия занятости, такие как прием на работу и заработную плату сотрудников, чтобы реагировать на новый и стремительно меняющийся спрос на рынке труда. Наконец, институты должны иметь автономную систему управления бюджетом, включая возможность перераспределять ресурсы внутри своей системы в соответствии с самостоятельно определяемыми критериями. Во многих странах институтам не предоставляется такого права реализации бюджетного управления из-за широ-

ко распространенных, но жестких систем постатейного выделения бюджетных средств. Автономная система управления бюджетом необходима институтам для укрепления слабых академических подразделений, обеспечения перекрестного субсидирования программ и быстрого и гибкого финансирования новых инициатив в ответ на меняющиеся потребности.

Возникновение виртуальных институтов, образовательных интерактивных программ и курсов на базе Интернета, растущих как грибы после дождя, ставит серьезные вопросы о правах интеллектуальной собственности и академической свободы применительно к проблемам собственности на и контролем образовательными материалами, которые были разработаны исключительно для распространения в интерактивном режиме или мультимедийной форме. Отсутствие четкости в определении прав собственности и правил использования новых образовательных материалов может создать конфликт между преподавателями и их собственными вузами или вузами, которые подписали с ними договор на разработку материалов к учебному курсу для распространения в интерактивном режиме или по каналам теле- и радиовещания. Недавно в США началась полемика по поводу права собственности на интерактивные курсы, эта проблема обсуждалась на переговорах по возобновлению коллективных трудовых договоров на факультетах⁴. Многие вузы настаивают на сохранении за собой исключительного права собственности на все курсы, преподаваемые в интерактивном режиме, или Интернет-курсы, разработанные их преподавателями. Однако некоторые университеты, например Университет Северного Техаса, не только признают право собственности на интерактивные курсы их создателей, но и поощряют преподавателей за разработку таких курсов, предлагая денежные стимулы, включая авторский гонорар, плату за лицензирование и часть платы за обучение, вносимой студентами системы дистанционного обучения (Young, 2001). Вермонтский университет даже рассмотрел вопрос о разделе права собственности на интерактивные курсы на содержательную часть, которая принадлежит собственно преподавателю, и оформительскую часть, принадлежащую сотрудникам университета (Carnevale, 2001). Решение Массачусетского технологического института, принятое в 2000 г., о бесплатном доступе к курсовым материалам и учебным материалам, размещенным в Интернете, скорее всего, повлияет на дебаты, которые ведутся в других институтах. Возможно, во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой государство должно принять активное участие в разработке четких правил и механизмов признания и защиты соответствующих прав интеллектуальной собственности вузов и их преподавателей.

Дистанционное обучение и открытые университеты обещают увеличить охват населения системой высшего образования и облегчить доступ к высшему образованию. В случае любого развивающегося института, независимо от того, является ли он коммерческим или нет, необходимо разработать не только реалистичный бизнес-план, но и соответствующую нормативную базу, а также получить поддержку на уровне института для повышения шансов на успех (см. вставку 4.4, в которой идет речь о неудачной деятельности американского института дистанционного обучения).

Ввиду быстро растущего использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в высшем образовании, уровень развития национальной коммуникационной инфраструктуры и ее ценовой структуры оказывают зна-

Вставка 4.4**Неудачная деятельность Открытого университета США**

Открытый университет США, который начал функционировать в 2000 г. на основе модели Открытого университета Великобритании, не смог добиться финансово-бюджетной платежеспособности. По завершении академического года в 2000 г. его пришлось закрыть по двум основным причинам: из-за отсутствия аккредитации и неспособности добиться права на получение финансовой помощи для студентов из государственных источников.

У Открытого университета США имелся, вероятно, чрезмерно оптимистичный бизнес-план, в соответствии с которым предполагалось, что его программа вызовет широкий интерес за счет узнавания названия и аффилированности с хорошо известным Открытым университетом Великобритании, а также такими старыми традиционными американскими университетами, как Мэрилендский университет и Государственный университет штата Индиана. Ожидалось, что университет получит аккредитацию к маю 2002 г., но эта перспектива не помогла повысить доверие населения к программе для привлечения достаточного количества студентов. Возможно, задержка в получении аккредитации стала критическим моментом, послужив сигналом студентам о качестве программы и ценности мандата Открытого университета США. Более того, поскольку студенты Открытого университета США не получили права обращаться за финансовой помощью, нуждающиеся студенты не смогли оплачивать обучение на основе государственной субсидии, которая является важным элементом финансирования высшего образования США.

Источник: Хроника высшего образования (Chronicle of Higher Education), 10 февраля 2002 г.

чительное воздействие на способность вузов использовать потенциал технологий. В тех случаях, когда рынок телекоммуникаций не был дерегулирован, например, в странах Карибского бассейна, а также во многих странах Африки к югу от Сахары, цены могут быть весьма высокими, а качество услуг зачастую остается ниже международных стандартов.

Введение соответствующих финансовых стимулов

В большинстве стран государственное финансирование, по-видимому, остается преобладающим источником финансирования высших учебных заведений. Можно творчески применять финансовые стимулы, указывая вузам пути к более эффективному достижению целей в области качества, эффективности и равенства доступа к образовательной системе.

В целях создания стимулов для бюджетной эффективности многие страны ОЭСР и некоторые развивающиеся страны, например Эфиопия и Южная Африка, отказались от использования традиционного подхода к формированию бюджета «на основе переговоров», который в основном учитывает тенденции прошедшего периода и политическое влияние. Теперь эти страны придерживаются иных механизмов, которые тем или иным образом устанавливают связь между финансированием и достижением результатов. При использовании более прозрачного и объективного способа распределения средств для финансирования текущих затрат используется формула, связывающая объем средств, потрачен-

ных на такие ресурсы, как число студентов или преподавателей, и некий показатель институциональной эффективности, например количество выпускников. В некоторых штатах США, включая Арканзас, Кентукки, Южную Каролину и Теннесси, были проведены эксперименты с использованием подхода, базирующегося на проведении сравнительной оценки своих вузов с университетами и колледжами других штатов. В канадском штате Онтарио финансирование местных колледжей привязано к движению показателей результативности, которые измеряют степень удовлетворенности студентов, выпускников и работодателей качеством и соответствием современным требованиям программ и услуг колледжей.

Важно отметить, что не существует какой-либо идеальной формулы, которая являлась бы приемлемой для всех стран при любых обстоятельствах. Скорее, каждая страна, провинция или штат должны выбрать механизм распределения, соответствующий целям и приоритетам стратегии развития высшего образования и должны быть готовы к внесению изменений по мере эволюции указанных целей и приоритетов. Например, в Польше, где с целью улучшения качества образования в государственных университетах в начале 1990-х годов было введено финансирование по формуле, одним из основных параметров для расчета стало число преподавателей с докторской степенью, работающих на полную ставку. Правительству удалось поддержать развитие активной политики профессиональной подготовки и приема на работу для всех университетов, и квалификация преподавателей значительно повысилась. Но в последние годы руководство университетов заметило, что формула финансирования не учитывает работу преподавателей, работающих на полставки, которых необходимо привлекать для преподавания основных предметов, связанных с наукой и техникой. В настоящий момент признано, что в формулу финансирования необходимо внести соответствующие изменения⁵.

Правительства также поощряют вузы более гибко реагировать на потребности общества и промышленного сектора, предоставляя им стимулы для мобилизации дополнительных ресурсов через более активное использование принципа частичного покрытия затрат, продажу товаров и услуг и пожертвования. Длинный перечень обеспечивающих доход мероприятий, которые проводились в разных странах мира (см. Приложение С), свидетельствует о динамизме и изобретательности руководителей вузов. При реализации любой политики, нацеленной на поддержку диверсификации финансирования, чрезвычайно важно разрешать вузам, генерирующим дополнительные ресурсы, оставлять их у себя на собственные нужды. Нормативные акты, на основе которых предпринимаются попытки изъятия ресурсов, приобретаемых при реализации мероприятий отдельными государственными институтами, для использования центральным органом, или система, при которой объем финансирования из правительственного бюджета сокращается на величину дополнительных ресурсов, приобретенных учебными заведениями, сами говорят против себя, поскольку лишают учебные заведения стимула к получению дополнительного дохода. Правительство может предоставлять следующие стимулы, побуждающие к получению дохода: выделение средств софинансирования из бюджета в объеме, который привязан к доходу, получаемому из внешних источников. Доход рассчитывается на основе какого-либо коэффициента или даже мультипликационного коэффициента с формулой финансирования, как это происходило в Сингапуре и в США (штат Кентукки). Благоприятные налоговые льготы также важ-

ны для стимулирования филантропических и благотворительных пожертвований вузам. (В 2001 г. рекордные пожертвования в размере 360 млн долл. и 400 млн долл., соответственно, были получены Политехническим институтом Ренсселера от анонимного дарителя и Стэнфордским университетом от Фонда Хьюлетта.) Среди развивающихся стран в Индии действует одна из самых щедрых схем налоговых скидок; 100% частных и корпоративных пожертвований университетам освобождаются от налогообложения.

В некоторых странах в целях поддержки творческих инвестиций в высшие учебные заведения были созданы фонды для содействия повышению качества, средства которых распределяются на конкурсной основе. Обычно в рамках таких систем учебные заведения направляют свои предложения по проекту, которые рассматриваются и отбираются комитетами, состоящими из их коллег из других вузов на основе прозрачных процедур и критериев. В разных странах используются разные критерии выделения средств, которые зависят от конкретных предполагаемых изменений в области образовательной политики. В Аргентине и Индонезии, например, предложения могут подаваться университетом или отдельными факультетами или кафедрами. В Чили и государственным, и частным институтам разрешено принимать участие в конкурсе. В Египте был специально создан фонд поддержки реформ на инженерных факультетах. Система договоров по результатам деятельности, используемая во Франции, представляет собой вариант фонда, средства которого распределяются на конкурсной основе. Государством и учебным заведением готовится и подписывается четырехгодичный контракт, в соответствии с которым учебное заведение берет на себя обязательство реализовать план действий для повышения качества в обмен на получение внебюджетных финансовых ресурсов.

Одна из дополнительных выгод использования механизмов финансирования на конкурсной основе заключается в том, что такие механизмы побуждают высшие учебные заведения заняться стратегическим планированием, которое помогает им сформулировать предложения на основе четко определенных потребностей и жесткого плана действий. Вузы функционируют в постоянно усложняющихся условиях конкуренции за привлечение студентов, преподавателей, финансов и рынков для продажи «своей продукции» (выпускников и результатов научной деятельности). Увязав институциональное поведение с внутренними сильными и слабыми сторонами, институты могут использовать систематическую оценку, которая помогает им определять свою миссию, ниши на рынке и цели развития, а также разрабатывать конкретные планы для достижения своих целей. Важно подчеркнуть, что стратегическое планирование не является чем-то одномоментным. В мире бизнеса и системе образования более успешно функционируют те организации, которые постоянно ставят перед собой новые задачи и пересматривают свою деятельность в поисках лучших и более эффективных способов учета потребностей своих клиентов и заинтересованных сторон.

Еще одной важной сферой вмешательства государства является финансовая помощь студентам. По мере увеличения числа стран и вузов, которые внедряют принцип участия студентов в покрытии затрат, причем зачастую это происходит в виде повышения платы за обучение и снижения размера субсидий на финансирование расходов, не связанных с учебным процессом, например расходов на питание, проживание в общежитии и транспорт, государство должно играть важнейшую роль, добиваясь того, чтобы ни один студент с хорошей акаде-

мической успеваемостью не лишался возможности учиться из-за отсутствия финансовых средств. Заявление генерального директора ЮНЕСКО на Всемирной конференции по высшему образованию (состоялась в октябре 1998 г.), в котором говорится о том, что студенты из обеспеченных семей должны платить больше за свое обучение; декларация, принятая в феврале 2001 г. Ассоциацией африканских университетов, в которой отмечается значение участия студентов в покрытии затрат, отражают растущее признание того, что затраты на высшее образование должны распределяться более справедливо⁶. Более широкое участие студентов в покрытии затрат в государственных университетах и расширение частного высшего образования при сохранении принципа равенства доступа к образовательной системе невозможно без параллельного развития программ стипендий и образовательных займов, которые могут гарантировать необходимую финансовую поддержку достойным студентам из малообеспеченных семей, не способных финансировать затраты на высшее образование, — это относится как к прямым затратам, так и к косвенным затратам в виде потерянных доходов.

Наличие финансовой помощи для студентов из малообеспеченных семей, представителей национальных меньшинств и других социально незащищенных студентов — определяющий фактор равенства доступа к образовательной системе. Во многих странах действуют программы стипендий для самых нуждающихся студентов, принятых в государственные высшие учебные заведения, а правительства некоторых стран предлагают стипендии достойным студентам, которые хотят поступить в частные институты. В Чили, например, система финансовой помощи охватывает 28 тыс. студентов с наилучшей успеваемостью, отобранных по результатам общенациональных тестов на способности, которые проводятся в конце обучения в средней школе. Такие стипендии могут предоставляться для обучения либо в государственном, либо в частном университете. В Мексике и в Бангладеш действует требование, в соответствии с которым частные университеты платят стипендию не менее 5% своих студентов. Но государственные средства, выделяемые для стипендий, ограничены, и, вероятно, всего лишь незначительная доля студентов из малообеспеченных семей может ими когда-либо воспользоваться. По-видимому, массовая помощь более широкому сегменту студентов из неблагополучных в финансовом отношении семей может быть предоставлена только на основе программ образовательных займов.

В ходе проведенного Всемирным банком международного анализа программ образовательных займов (Albrecht and Zideman, 1991) были получены неоднозначные результаты как по промышленно развитым, так и по развивающимся странам⁷. В результате в значительной мере субсидированных процентных ставок, высокого уровня невозврата займов, а также высоких административных расходов доля возвращенных займов в большинстве случаев была невысока, что серьезно подрывает долгосрочную финансовую устойчивость программ. Опыт подсказывает, что для разработки структуры и управления эффективной и финансово устойчивой программой образовательных займов должны быть выполнены следующие базовые условия: соответствующая маркетинговая политика; прозрачные критерии для обеспечения адресного распределения любых компонентов субсидий среди наиболее достойных студентов (с хорошей академической успеваемостью и на основе социальных критериев); тщательный контроль за академической успеваемостью получателей займов; хорошо продуманная

процентная ставка и политика в области субсидирования для защиты долгосрочной финансовой устойчивости программы; эффективные механизмы сбора платежей по возврату займа для минимизации случаев дефолта; а также эффективное и стабильное управление (адаптировано на основе публикации Woodhall, 1997).

В случае финансирования программ образовательных займов частным сектором должны быть созданы положительные регулятивные условия для того, чтобы коммерческие банки были заинтересованы предлагать займы отдельным студентам. Существуют три ключевых определяющих фактора наличия образовательных займов, предоставляемых частными источниками: а) возможности физического и организационно-технического доступа, определяемые географическим положением и возможностями банковской системы; б) наличие хороших информационных систем управления в частных банках и в) наличие финансово доступных кредитных средств. Если данные условия могут быть выполнены, можно развивать программы предоставления образовательных займов из частных источников.

Даже те программы образовательных займов в развивающихся странах, которые функционировали достаточно хорошо, например программа ICEES в Северной Мексике, программа CONAPE в Коста-Рике и программа FUNDAPEC в Доминиканской Республике, являются относительно небольшими, они охватывают не более 10% студентов. Не ясно, можно ли будет сохранить эффективное управление при значительном расширении охвата этих программ. Для создания эффективных и устойчивых массовых программ можно было бы рассмотреть два варианта: смешанная система предоставления займов из частных источников под правительственные гарантии и система предоставления займов, привязанная к доходу.

В соответствии с первым подходом, разработанным на основе моделей, преобладающих в Канаде и США, коммерческие банки финансируют и являются распорядителями средств в рамках образовательных займов при использовании правительственных гарантий — на случай невозврата займа — и субсидировании процентной ставки для обеспечения финансовой доступности займов. Система, пилотная реализация которой ведется в Польше с 1998 г., функционирует на основе описанных принципов.

Растущее число стран — среди них Австралия, Гана, Новая Зеландия, Южная Африка и Швеция — выбрали второй подход, основанный на использовании систем предоставления образовательных займов, привязанных к доходу (иногда называемому налогом на выпускников), в рамках которого возврат займа осуществляется в виде выплаты фиксированной доли годового дохода выпускника вуза. Хотя на сегодняшний момент накоплено мало опыта, теоретически такие системы могут обеспечить лучший баланс между эффективным возмещением затрат и риском заемщика, по сравнению с программами смешанных займов. В целом управление такими программами более простое и дешевое, поскольку возврат займа обеспечивается на основе использования существующих механизмов сбора платежей, таких как сбор подоходного налога или система социального страхования. Займы, привязанные к доходу, также более справедливы и в большей степени учитывают принцип способности заплатить, поскольку платежи по возврату займа рассчитываются прямо пропорционально доходу выпускника вуза. Хотя займы, привязанные к доходу, сулят большие выгоды, их ре-

лизуемость на практике в значительной мере зависит от того, насколько надежно действует система сбора подоходного налога или система социального страхования при наличии доступа к точной информации о доходе и административной способности эффективно и результативно осуществлять сбор платежей по возврату займов.

Развитие «образовательной системы без границ» представляет собой новую серьезную задачу для организаций по оказанию финансовой помощи студентам. Критерии выделения и условия займов должны пересматриваться для учета финансовых потребностей растущего числа студентов, которые учатся на вечернем факультете или заочно, обучаются на основе программ дистанционного обучения, предлагаемых иностранным учебным заведением, или вместо традиционных программ получения степени поступили на краткосрочные курсы для продолжения образования.

Наконец, следует отметить, что помимо своей основной социальной цели — предоставления финансовой помощи нуждающимся студентам, студенческие займы также могут положительно влиять на качество высшего образования. Во-первых, в соответствии с критериями выбора университетов и колледжей получатели студенческих займов могут, как правило, поступать в учебные заведения хорошего уровня, а в менее уважаемых вузах кредиты не могут быть использованы. Например, в Мексике в 1998 г. Ассоциация частных университетов, создавшая агентство по студенческим займам, требует проведения оценки вузов агентством по аккредитации США, обеспечивая таким образом соблюдение хотя бы минимального стандарта качества. Во-вторых, получатели образовательных займов, как правило, учатся лучше, чем их сверстники, которые займы не получают. По последним данным, полученным из Института Соноры, предоставляющего образовательные займы, доля студентов, успешно сдавших экзамены, от общего числа получателей займов составляет 85% по сравнению с 53% от всей численности студентов.

Рассмотрев старые и новые задачи, стоящие перед системой высшего образования, мы переходим к следующей главе, в которой говорится о том, что следует делать Группе Всемирного банка для оказания помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой при преобразовании своих систем высшего образования и для сокращения разрыва, существующего между указанными странами и промышленно развитыми странами в части количества обучающихся, равенства доступа к образованию и качества.

Примечания

¹ Примеры: Австралия, Австрия (в недавно учрежденных технических институтах по модели немецкого *Fachhochschulen*), Италия, Новая Зеландия, Португалия, Испания и Великобритания.

² Ямадо Рейко (Yamada Reiko, 2001). Также см. сайт «Япония, Министерство образования, культуры, спорта, науки и технологии, План образовательной реформы 21 века» (Japan, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, «The Education Reform Plan for the 21st Century») <<http://www.mext.go.jp/english/topics/21plan/010301.htm>>.

³ Национальные принципы квалификации (НПК) являются важнейшей частью стратегии Новой Зеландии в области развития умений и навыков, это новый скоординированный подход к образованию и профессиональной подготовке. НПК предлагают гражданам разнообразные «точки входа» и «пути к системе образования» для усвоения новых умений и навыков и получения квалификации в любом возрасте и на любой ступеньке их карьеры; цель — непрерывность процесса образования, начиная от старших классов общеобразовательной школы и далее. В соответствии

с НПК, всем гражданам предоставлена возможность подтвердить свои умения, навыки и квалификацию на территории всей страны. Умения и навыки, усвоенные на рабочем месте, могут быть подтверждены без необходимости прохождения формального курса обучения. НПК предлагают большую степень гибкости для обучающегося и устраняют множество традиционных барьеров на пути усвоения знаний. Единичные стандарты и квалификация распространяются на систему общего, профессионального образования, а также на систему образования и профессиональной подготовки, организованной на предприятиях, и каждый гражданин зарегистрирован на соответствующем уровне НПК. Существует восемь уровней: уровни 1–3 соответствуют приблизительно такому же стандарту, что и старшие классы среднего образования и начального профессионального образования; уровни 4–6 соответствуют более высокой квалификации в сфере профессионального образования, техники и бизнеса; и уровни 7–8 сопоставимы с квалификацией выпускников вузов и послевузовской квалификации. См.: New Zealand Qualifications Authority, «Framework Explained», <<http://www.nzqa.govt.nz/services/frameworkexplained.html>>.

⁴ В ноябре 1999 г. профессору Гарвардской школы права администрацией Гарварда был объявлен выговор за продажу лекций, записанных на видео пленку; Школе права Конкордского университета, который является институтом интерактивного обучения для получения степени. Профессор из Аризоны, который разработал телевизионный курс по письму для местного колледжа в Пайме несколько лет тому назад, стал местной телевизионной знаменитостью, но не сумел добиться от колледжа признания своих авторских прав на показ по телевидению подготовленных им видеозаписей своих программ в течение нескольких лет; упомянуто в публикации Карневале и Янга (Carnevale and Young, 1999: A45).

⁵ В Варшавском технологическом университете невозможность предложить адекватное вознаграждение квалифицированным специалистам в области компьютерных технологий из частного сектора в настоящий момент рассматривается как главное препятствие, не позволяющее поддерживать значимость некоторых передовых программ (интервью с ректором Варшавского технологического университета в феврале 1999 г.).

⁶ «Африканские университеты должны продолжать привлекать правительства своих стран, группы населения и другие заинтересованные стороны к диалогу для понимания вопроса о диверсификации источников финансирования, включая инициативы по распределению затрат» (параграф 4; Ассоциация африканских университетов; «Декларация об африканском университете в третьем тысячелетии», <http://www.aau.org/releases/declaration.htm>), Найроби, 9 февраля 2001 г.

⁷ Более половины стран, включенных в данное исследование, расположены в Латинской Америке и Карибском бассейне.