

Финансирование по результатам как проявление неолиберальной политики

Ребекка Натов, Кевин Доэрти

Ребекка Натов — специалист по образовательной политике, старший преподаватель Университета Хофстра (Нью-Йорк, США). E-mail: Rebecca.S.Natow@hofstra.edu.

Кевин Доэрти — профессор высшего образования и образовательной политики Тичерс-колледжа Колумбийского университета (Нью-Йорк, США). E-mail: dougherty@tc.edu.

*Статья подготовлена на основе рабочего доклада *Analyzing Neoliberalism in Theory and Practice: The Case of Performance-Based Funding for Higher Education* (Centre for Global Higher Education, UCL Institute of Education, 2019), полный текст которого доступен по ссылке: <https://www.researchcghe.org/publications/working-paper/analysing-neoliberalism-in-theory-and-practice-the-case-of-performance-based-funding-for-higher-education>.*

Идеи неолиберализма, будь то новая модель государственного управления, теория принципала–агента или управление производительностью, легли в основу радикальных политических реформ в сфере управления высшим образованием и организации образовательной системы. К таким реформам относится внедрение в высшем образовании принципа финансирования по результатам, который уже получил широкое распространение в США, Европе и других регионах мира. Власти 35 американских штатов распределяют определенную долю госфинансирования в зависимости от результатов работы вузов по обучению студентов, доли успешных выпускников и их трудоустраиваемости. Финансирование по результатам достаточно распространено и за пределами США. Австралия, Канада и многие европейские страны (по данным на 2010 год их было 19) распределяют финансирование по результатам, принимая в расчет число выданных дипломов, число сданных студентами курсов и результаты исследовательской работы.

Можно выделить два типа программ финансирования по результатам: программы типа 1.0, которые обеспечивают вузам дополнительные средства объемом в среднем не более 1–5% от всего госфинансирования, и программы типа 2.0, которые предполагают распре-

деление части базового госбюджета на высшее образование в соответствии с результатами деятельности вузов. При таком подходе доля финансирования по результатам может достигать 80–90%. В США финансирование типа 2.0 обеспечивает около четверти всего дохода государственных вузов, если учитывать также другие источники дохода типа сборов со студентов и исследовательских грантов.

Запланированный эффект

Сторонники финансирования по результатам стремятся к достижению таких результатов, как низкий уровень отсева и высокая научная продуктивность, путем изменения университетских ценностей и стимулов и, соответственно, их организационных практик. Под влиянием этих процессов вузы США и Европы стали вносить изменения в свои программы и стратегии, например менять учебные планы, внедрять новые педагогические подходы и реформировать систему поддержки и консультаций студентов.

Но эффект нового подхода к финансированию с точки зрения образовательного процесса зачастую довольно слаб. В США, к примеру, после введения нового подхода больше студентов одногодичных и еще больше — коротких программ стали успешно завершать обучение и получать сертификаты, но на студентах бакалавриата и студентах программ профессиональной переподготовки это никак не отразилось. В других странах ситуация аналогичная.

Если говорить о влиянии нового подхода на научную продуктивность, то наблюдаются признаки положительных изменений, но убедительных данных пока нет. По некоторым данным, в Европе финансирование по результатам действительно способствует повышению научной продуктивности сотрудников вузов. Однако авторы исследований, показавших такие результаты, использовали методологию, не позволяющую однозначно отсеять другие возможные причины повышения научной продуктивности помимо новой системы финансирования.

Препятствия

Слабый эффект финансирования по результатам с точки зрения образовательного процесса может быть отчасти обусловлен тем, что новая система ставит перед вузами определенные препятствия. В США чиновники обсуждали с представителями вузов, что тем мешает эффективно добиваться целевых показателей, установленных в рамках новой системы финансирования: например, в вузы поступает много абитуриентов с низким уровнем подготовки; спущенные сверху целевые показатели не соответствуют миссии и студенческому контингенту вузов; в вузах не хватает институциональных возможностей и ресурсов, нужных для эффективной деятельности в условиях новой системы финансирования. Последнее, по крайней мере отчасти, связано с безуспешными попытками властей

сделать так, чтобы вузы самостоятельно стали оценивать собственную деятельность, выявлять слабые места, вырабатывать организационные решения, находить нужные для их реализации ресурсы и оценивать эффективность этих решений.

Непредвиденные последствия

Как бывает со всякой реформой, реформа системы финансирования вузов привела и к ряду непредвиденных последствий, о чем часто пишут госчиновники и сотрудники вузов. К примеру, поскольку финансирование вузов частично зависит от количества выдаваемых дипломов, при неблагоприятных условиях и с учетом необходимости показывать высокие результаты вузы могут прибегать к незаконным способам достижения нужных показателей. Наиболее распространенный непредвиденный эффект заключается в том, что вузы делают более строгими правила набора с целью ограничения приема абитуриентов с низким уровнем подготовки, а также снижают стандарты качества и требования к студентам ради повышения доли учащихся, успешно завершающих обучение.

Можно выделить два типа программ финансирования по результатам.

Политические последствия

В рабочем докладе, ссылка на который есть выше, мы говорим о том, что власти должны активно принимать меры для борьбы с негативными последствиями перехода к финансированию по результатам. Они должны всячески отстаивать высокие академические стандарты и препятствовать введению ограничений на поступление для абитуриентов с невысоким уровнем подготовки и для абитуриентов из малозащищенных групп населения, как это вузам часто хочется сделать. Можно следить за соблюдением академических стандартов через оценку результатов образовательного процесса, через введение обязательного оповещения об изменениях в системе оценки знаний или в требованиях к студентам, черед анонимные опросы преподавателей, позволяющие узнать, не заставляют ли их снижать академические стандарты. Власти также должны создавать благоприятные условия для того, чтобы сами вузы были заинтересованы в приеме и обучении студентов из малозащищенных групп населения, отслеживая образовательный прогресс таких студентов и принимая во внимание миссию и студенческий состав вузов при оценке результатов институциональной

деятельности. Власти также должны бороться с препятствиями, которые мешают вузам эффективно добиваться целевых показателей и которые могут подбить их на незаконные действия. Для этого власти должны выделять дополнительное финансирование вузам, где учится много представителей малозащищенных групп населения, и содействовать в наращивании собственного потенциала в области разработки и внедрения новых решений, нужных для эффективного достижения целевых показателей в условиях системы финансирования по результатам.

.....

Бесплатное высшее образование в Чили: идея, лишенная поддержки

Андрес Бернаскони

*Андрес Бернаскони — профессор факультета образовательных наук Папского католического университета Чили, директор Центра по изучению образовательного права (CJE).
E-mail: abernasconi@uc.cl.*

Прошло почти четыре года с тех пор, как в Чили отменили плату за высшее образование, но никто в стране не хочет взять на себя ответственность за это решение, реализованное еще в 2016 году. Это удивительно, особенно если принять во внимание, что все признают безусловную политическую привлекательность идеи о бесплатном высшем образовании: идея так популярна среди избирателей, что странно, что ее никто активно не защищает. Если не брать в расчет прямых благополучателей, выигравших от реформы, и членов их семей, которые, конечно, очень рады, что им не нужно платить за образование или брать кредит, то почему же эта реформа, запущенная правительством в 2015 году, находит такую слабую поддержку среди представителей академической среды, вузов и политических партий?

Нечеткая постановка целей

Во-первых, правительство президента Мишель Бачелет (руководила страной в 2014–2018 годах) так ни разу четко и не обосновало отмену платы за высшее образование. Поскольку первоначальная идея заключалась в том, чтобы сделать бакалаврское образование бесплатным для всех, вне зависимости от дохода, забота о бедных не могла стать главной целью реформы. Может быть, ее целью было сокращение числа