

сделавшие, столкнулись с очень серьезными проблемами. Правительство Чили не может найти средства для реализации политики полностью бесплатного для всех высшего образования в государственных и частных вузах. Ему пришлось ограничить круг людей, которые имеют право учиться бесплатно, поэтому в 2016 году за счет государства училось всего порядка 18% студентов. Недавно принятый закон о бесплатном образовании на Филиппинах сразу же подвергся критике со стороны тех, кто, собственно, и выступал за бесплатность: в их понимании новый закон только усилит несправедливость. А правительство Эквадора одновременно с отменой платы за обучение ввело вступительные экзамены, и теперь его обвиняют в препятствовании демократизации высшего образования. Но так как вузы пока не могут справиться с повывисившимся спросом, отмена вступительных экзаменов может поставить под угрозу качество высшего образования.

Сделать высшее образование бесплатным непросто, и пример стран, которые это сделали недавно, показывает, что очень скоро их могут настичь проблемы, с которыми сталкиваются Бразилия и Аргентина, где обучение в государственных вузах давно бесплатное. Нужно не только думать о практической реализации такой политики, но и хорошо оценивать ее в долгосрочной перспективе и понимать, что отменить ее, как показывает пример Германии, будет чрезвычайно сложно: в 2014 году, менее чем через десять лет после введения оплаты, правительству под давлением общественности пришлось снова сделать высшее образование бесплатным.

Соответственно, нужно отслеживать ситуацию в странах, которые недавно отменили плату за высшее образование, чтобы понимать, удалось ли им добиться успеха. Пока же имеющиеся данные указывают на обратное.

Заключение

Бесплатная система высшего образования — это не просто. Для политиков переход к бесплатному высшему образованию может казаться простым решением, ведь по сути это всего лишь вопрос бюджетного распределения, но это еще и значимый политический шаг. Однако на деле это не просто очень затратный и запутанный процесс — он еще и не гарантирует, что высшее образование станет более доступным, а процент отсева снизится. Проблема в том, что это не адресное решение, а решение, затрагивающее всех жителей страны вне зависимости от того, нужно им лично бесплатное высшее образование или нет. Хотя отмена платы за обучение — это уравнивающая мера, она может привести и иногда приводит к усилению неравенства.

В мире достаточно примеров стран, где не решена проблема равенства, хотя высшее образование бесплатно, при этом политики многих стран продолжают

выступать за бесплатное высшее образование, считая это чудодейственной социальной политикой. Но каковы шансы того, что эта политика вдруг заработает, если она уже провалилась во многих странах? Может быть, лучше приложить усилия к тому, чтобы попробовать найти объективный способ помочь студентам оплатить образование, вместо того чтобы отменять оплату?

Бесплатное образование для нуждающихся

Алекс Ашер

Алекс Ашер — президент Сообщества по стратегическому планированию в сфере высшего образования, Торонто, Канада. E-mail: ausher@higherstrategy.com.

Традиционно существовало две позиции относительно взимания платы за обучение в государственных вузах. Первая — довольно простая: образование должно быть бесплатным. Студенты не должны платить ни административные сборы, ни каких-либо еще выплат, бесплатное высшее образование — универсальное всеобщее благо для всех... для всех, кому посчастливится поступить (в целом в странах с «бесплатным» высшим образованием студентов меньше, чем в других, потому что денег и на их обучение меньше). Вторая позиция: студенты должны платить за образование, но тем, кому нужна помощь, необходимо предоставлять гранты и кредиты, создавая таким образом положительную ценовую дискриминацию — богатые семьи должны платить больше.

Проблема последнего подхода — в его запутанности. Абитуриенты и их родители видят преysкурант, но не всегда знают о существовании системы субсидий или не понимают, как она работает. Иногда объем доступных субсидий очень велик. В Канаде, например, совокупный объем доступных стипендий и грантов примерно равен тому, сколько местные студенты суммарно отдают за обучение. Тем не менее многие по-прежнему убеждены, что платное образование создает значительный финансовый барьер. Бесплатное образование можно считать расточительством в том смысле, что субсидию получают и те, кто в любом случае смог бы учиться, но объяснить такую систему проще.

Новый подход

Но сейчас, похоже, в Западном полушарии появляется «третий путь»: назовем его «бесплатное образование для нуждающихся». Это понятная концепция бесплатности, но только для тех, чьи доходы находятся

ниже черты бедности. Впервые подобная система появилась в Великобритании в конце 1990-х (в 1998-2005 годах студенты, чьи семьи зарабатывали меньше 20 000 фунтов в год, не платили за обучение, а те, чьи семьи зарабатывали от 20 000 до 30 000 фунтов в год, оплачивали половину стоимости). Теперь этот подход применяется в разных уголках мира — от Фредериктона (канадская провинция Нью-Брансуик) до чилийского Сантьяго.

В Чили этот подход переняли непреднамеренно. Президент Бачелет, которая вступила в должность в 2012 году, обещала бесплатное образование во всех чилийских вузах, но результаты налоговой реформы, которая должна была обеспечить финансирование реализации этого обещания, оказались гораздо хуже ожидаемых (роль сыграло также падение цен на медь). В конце концов у правительства нашлись деньги только на оплату образования студентов шести нижних доходных децилей (примерно треть от общего числа студентов).

Бесплатное образование можно считать расточительством в том смысле, что субсидию получают и те, кто в любом случае смог бы учиться, но объяснить такую систему проще.

В Канаде переход на аналогичную систему был более продуманным. В начале 2016 года правительство провинции Онтарио работало над усовершенствованием системы грантов от федерального правительства (в Канаде финансовая помощь студентам выделяется и на уровне национального правительства, и на уровне региональных властей, которые работают в тандеме) и в итоге решило «перестроить» собственную чрезмерно запутанную систему «прощения» займов и налоговых вычетов и заменить ее «гарантированно бесплатным образованием» для студентов бакалавриата, чьи семьи относятся к лицам с низкими или средними доходами. Не надо думать, что власти запретили вузам взимать плату за обучение — вовсе нет, обучение на большинстве программ стоит около 6500 канадских долларов в год (около 5200 долларов США). Вместо этого правительство провинции пообещало, что каждый студент, чья семья зарабатывает (ориентировочно) менее 50 000 канадских долларов (около 40 200 долларов США) в год, получит грант,

эквивалентный средней стоимости обучения в вузах этого региона. Студенты из более обеспеченных семей тоже получают гранты, но по скользящей шкале: чем выше доход семьи, тем ниже грант. Так, студенты, чей годовой семейный доход достигает 100 000 канадских долларов, получают не более 1800 канадских долларов в виде гранта, а если годовой семейный доход превышает 160 000 канадских долларов, то студент ничего не получает от правительства. Правительство Нью-Брансуика последовало примеру властей Онтарио, и никто уже не удивится, если к концу года власти других провинций тоже примут аналогичные меры.

Инициативы в США

В США аналогичные идеи тоже входят в моду. Во время избирательной кампании 2016 года Хиллари Клинтон предлагала перейти на систему, подобную чилийской, в которой федеральное правительство финансировало бы государственные вузы, готовые не взимать плату за обучение со студентов, чей годовой семейный доход ниже 125 000 долларов США (то есть около 80% всех студентов). Но с точки зрения федеративного устройства это утопия: как верно отмечали многие, непонятно, как федеральные субсидии могли бы гарантировать покрытие определенной стоимости обучения, если она определяется штатами. И хотя предложение Клинтон почilo в бозе, когда 8 ноября 2016 года Пенсильвания проголосовала за Трампа, ее идеи находят понимание в правительствах многих штатов, в частности в Нью-Йорке. Губернатор штата Нью-Йорк Куомо предложил что-то вроде «бесплатного обучения» для студентов Городского университета Нью-Йорка (CUNY) и Университета штата Нью-Йорк (SUNY), чьи семьи зарабатывают менее 125 000 долларов США в год.

Впрочем, идея Куомо отличается от предложения Клинтон и ближе к тому, что делается в Онтарио, а не в Сантьяго. По сути, при Куомо студенты из семей, чей совокупный годовой доход ниже 125 000 долларов, смогут получать такой объем грантов, который необходим для того, чтобы покрыть стоимость обучения. Такая форма оплаты получила название «стипендия Эксельсиор», и ее размер будет равняться стоимости обучения за минусом грантов, которые студент уже получает от федерального правительства или от правительства штата через систему им. Пелла.

Хотя за всеми этими инициативами лежит общая идея, их последствия с точки зрения распределения благ существенно различаются. В Канаде больше всего выиграют студенты, чьи семьи зарабатывают менее 60 000 канадских долларов в год, а семьи, зарабатывающие более 100 000 канадских долларов в год, оказываются в менее выгодном положении из-за того, что средства на новые гранты будут накапливаться путем сокращения налоговых скидок. В Чили тоже выигрывают в первую очередь студенты из малоимущих семей (хотя это и не 100-процентный выигрыш, потому что объем социальных стипендий снизился).

А в Нью-Йорке новая инициатива губернатора затронет главным образом семьи с доходом от 80 000 до 125 000 долларов в год, поскольку студенты из более бедных семей и так уже получают гранты, которые позволяют частично покрыть стоимость обучения. Таким образом, основное финансирование будет направлено на поддержку класса доходополучателей, который, в общем-то, никогда не испытывал больших трудностей с оплатой обучения для своих детей (по крайней мере в государственных вузах).

Стратегические выводы

Главное, что помогает сделать систему бесплатного образования для нуждающихся эффективной и результативной, — установка не слишком высокого порога. С опозданием, но это дошло даже до правительства Чили, которое когда-то мечтало о бесплатном образовании для всех. Из-за бюджетных проблем правительству пришлось ограничить бесплатное образование и сделать его доступным лишь для студентов из шести нижних доходных децилей. Прошедшим летом Министерство финансов Чили опубликовало смету затрат, которые нужны для расширения программы. В нынешней ее форме эта программа обойдется в 607 млрд песо (около 950 млн долларов США). Включение в программу следующих четырех децилей повышает ее стоимость примерно на 350 млрд песо (или 58%) на каждый дециль. Иными словами, бесплатное образование для всех будет стоить более 2 трлн песо, что превышает объем программы в ее нынешней форме более чем в три раза. Эта разница равняется 1,5% ВВП. И ради чего? Сам факт, что стоимость расширения программы так велика, говорит о том, что дети из четырех верхних доходных децилей и так массово получают высшее образование и не нуждаются в помощи правительства.

Коротко говоря, обеспечение бесплатного образования для нуждающихся — это очень разумно, но нужно строго отбирать тех, кто действительно в этом нуждается. Иначе стоимость растет, а эффективность снижается. Очевидно, что планы штата Нью-Йорк носят недостаточно адресный характер. Канадские и — сами того не ведая — чилийские власти сделали правильный выбор. По мере того как другие страны тоже начнут экспериментировать с бесплатным образованием для нуждающихся, необходимо будет внимательно следить за их опытом и извлекать из него уроки на будущее.



Государственные университеты Малайзии и бюджетные сокращения

Дория Абдулла

Дория Абдулла — старший преподаватель Школы профессионального и дополнительного образования (UTMSPACE) Технологического университета Малайзии; член аналитического центра Observatory on Borderless Higher Education (OBHE). E-mail: doria@utmpace.edu.my или Doria.Abdullah@obhe.org.

Малайзия много инвестирует в образование. Самая большая доля образовательного бюджета тратится на сектор высшего образования. Государственные средства распределяются напрямую среди 20 государственных вузов. В 2007 году 90% бюджета этих университетов составляли государственные средства, а остальные 10% вузы зарабатывали за счет взимаемой со студентов платы и других источников дохода. Бюджетные средства также распределялись опосредованным образом: через стипендии, ссуды на обучение и ежегодные пособия на покупку книг, справочной литературы и электронных подписок для отдельных студентов.

В 2007 году правительство Малайзии начало сокращать средства, выделяемые на высшее образование. Сегодня только 70% бюджета вузов формируется из государственных средств, а остальные 30% они покрывают из собственных источников. Сокращения последних двух лет оказались особенно радикальными: в 2017 году государственные университеты получили в общей сложности 6,12 млрд ринггитов (около 1,4 млрд долларов США), что на 19,23% меньше по сравнению с 7,57 млрд ринггитов, выделенными в 2016 году.

Столь масштабные сокращения не нашли понимания в академическом сообществе Малайзии. Множественные призывы к правительству пересмотреть принятые решения исходили не только от ректоров вузов, но и от общественности, озабоченной вопросом поддержания качества высшего образования в условиях ограниченных ресурсов.

Обоснование

Жесткую финансовую политику удобно обосновывать экономической нестабильностью. Колебание цен на нефть и девальвация национальной валюты — ринггита привели к сокращению доходов и налоговых отчислений и, соответственно, к снижению объема государственных средств, выделяемых на образовательный сектор. Стоит отметить, что другие секторы