

Разделение затрат и экономическая эффективность субсидирования высшего образования при помощи грантов и займов

Автор: Д. Брюс Джонстоун*

Введение

В 1985 г. мне предоставили трехмесячный отпуск в награду за то, что я пережил пять финансово трудных и иногда довольно стрессовых лет подряд в качестве президента самого крупного колледжа в системе Нью-Йоркского университета. В значительной степени стресс мой был вызван бесконечными стычками с председателем законодательного собрания штата Нью-Йорк по поводу платы за обучение, взимаемой со студентов, которая в то время составляла приблизительно 15% от реальной стоимости. При этом студентам из малообеспеченных семей предоставлялись щедрые субсидии, так что их родители практически не несли никаких расходов, связанных с образованием их детей. Я настаивал на том, что плату за обучение необходимо повышать, по мере того как растут наши организационные расходы, связанные с оказанием образовательных услуг. Растущая стоимость наших затрат в пересчете на одного студента, как и в случае со всеми остальными вузами, была целиком обусловлена ростом зарплат преподавателей и сотрудников, которые в Государственном Нью-Йоркском университете устанавливаются исключительно губернатором штата, нежели чем президентами университетских колледжей или даже советом попечителей Государственного Нью-Йоркского университета. Но губернатор, поддерживаемый большинством членов законодательного собрания штата Нью-Йорк, отказывался рассматривать возможность даже самого незначительного повышения, которое бы позволило удерживать нашу и без того низкую (по американским стандартам) плату за обучение на уровне определенной процентной доли наших затрат (за постоянный рост которых сам губернатор, по сути, и нес ответственность). Более того, ни губернатор, ни законодательное собрание штата не собирались увеличивать долю налогоплательщиков штата настолько, чтобы хотя бы удерживать на текущем уровне долю штата в повышении этих затрат, не говоря уж о том, чтобы повысить ее настолько, чтобы компенсировать ту часть доли родителей/студентов, которой теперь не хватало благодаря их отказу повысить плату за обучение.

* Д. Брюс Джонстоун – профессор Государственного Нью-йоркского университета в г. Буффало, специализируется в области проблем высшего и сравнительного образования, бывший канцлер Нью-Йоркского университета, директор Центра сравнительных и глобальных исследований в области образования при Государственном Нью-Йоркском университете в г. Буффало, и директор международного проекта по сравнительному изучению финансирования и доступа к высшему образованию. Этот доклад был подготовлен для семинара, состоявшегося в г. Дуро (Португалия) в августе 2004 г., и вошел в сборник материалов этого семинара, опубликованный в 2005 г. издательством Kluwer Academic Publishers в серии «Динамика развития высшего образования».

В результате наш годовой бюджет сокращался, что наиболее серьезно проявлялось в сокращении штатов, как среди преподавателей, так и среди вспомогательного персонала (включая увольнение нескольких преподавателей, имевших постоянные штатные должности в нашем относительно переполненном отделении), и замещении дорогостоящих профессоров, покидавших нас, более дешевыми адъюнкт-профессорами, трудившимися на полставки. В отношении затрат на одного студента мы явно становились *дешевле*, хотя в свете того, что я рассматриваю как определенное ухудшение качества нашей работы, менее очевидным было то, что мы также становились более *эффективными*, или более *продуктивными*.

В свете растущей инфляции фактическая заморозка платы за обучение привела (возможно, не намеренно) к *снижению реальной стоимости* высшего образования для семьи. Для большинства семей это, несомненно, был приятный сюрприз, поскольку большинство их других расходов продолжали расти, хотя это и не оказывало заметного влияния на желание студентов получить высшее образование. Однако, весьма неожиданно, эта заморозка имела еще одно никем, впрочем, не замеченное и не признанное, но столь же непреднамеренное последствие: стоимость обучения в Государственном Нью-Йоркском университете для студентов из самых малообеспеченных семей, проживавших вне университетских кампусов, *возросла*.¹ Это аномальное явление было вызвано тем, что существовавшая в то время очень низкая плата за обучение в штате Нью-Йорк непосредственным образом влияла на размер федеральных образовательных субсидий, предоставлявшихся малообеспеченным студентам, хотя образовательные гранты, предоставлявшиеся правительством штата Нью-Йорк, защитили бы их от любых расходов, связанных с повышением платы за обучение, которое также повысило бы и размер положенных им федеральных субсидий. Этот опыт, больше чем любая теория или выученный урок, показал мне как правительственная политика, сознательно или непредумышленно, может влиять на распределение бремени существующих (и неизбежно растущих) затрат, связанных с получением высшего образования одним студентом, среди родителей, студентов, налогоплательщиков, и вузов.

Поскольку еще до моего отпуска я на протяжении многих лет писал, читал лекции, и занимался изучением проблемы финансирования высшего образования, особенно вопросов, касавшихся оказания финансовой помощи студентам (в виде грантов и займов), я решил воспользоваться этим перерывом в моей президентской деятельности и заняться изучением того, как весь остальной мир справляется с проблемой постоянно растущей стоимости высшего образования. Говоря более

¹ Эта аномалия была обусловлена существовавшим в то время ограничением на размер федеральных субсидий, который не мог превышать половины всей стоимости обучения. В свете существовавшей тогда в штате Нью-Йорк очень низкой стоимости обучения это означало что размер федерального гранта, по крайней мере, для студентов, проживавших вне университетских кампусов, был ниже максимально возможного размера. Это объясняет, почему в результате повышения платы за обучение, которое было бы в любом случае полностью покрыто субсидией, предоставлявшейся этим очень малообеспеченным студентам, проживавшим вне кампусов, правительством штата, «студенты прикарманили бы лишние деньги». Неудивительно, что губернатор и члены законодательного собрания предпочли этому не верить!

конкретно, мне было интересно узнать, как распределяется (а, возможно, даже перекладывается на чужие плечи) эта стоимость среди налогоплательщиков, родителей, студентов, и благотворителей в нескольких европейских странах, где расходы, связанные с получением степени бакалавра (высшего образования первого уровня), а также студенческие расходы на проживание сопоставимы друг с другом, а также с аналогичными расходами в США. Этот интерес и эта возможность привели к публикации моего первого исследования (Джонстоун 1986), в котором я использовал понятие *разделения расходов* чтобы проанализировать в сравнительной перспективе те институциональные и правительственные стратегии, которые распределяют затраты, лежащие в основе высшего образования, среди основных заинтересованных лиц.

Разделение затрат в высшем образовании

Концепция *разделения затрат*, в том виде, в котором она детально рассмотрена в работах Джонстоуна (1986, 1999, 2002, 2003, 2004b) и настоящем докладе, подготовленном для семинара в г. Дуро, предполагает, что все затраты, связанные с получением высшего образования, включая затраты университета, связанные с процессом преподавания, и затраты студента, связанные с процессом обучения, а также расходы на питание, проживание, и другие аспекты жизни студента, несут четыре основные стороны:

1. *государства* или *налогоплательщики*: посредством прямого или непрямого налогообложения, включая налогообложение предприятий или инфляцию, обусловленную дефицитным расходованием, в обоих случаях затраты перекладываются на плечи простых налогоплательщиков/потребителей (см. следующий параграф и сноску);
2. *родители*: посредством накоплений, текущих доходов, или заимствований;
3. *студенты*: посредством накоплений (обычно весьма ограниченных), текущих доходов (обычно работая на полставки во время семестра или в летние каникулы), или заимствований; и / или
4. *благотворители*: посредством пожертвований.

Еще две стороны иногда рассматриваются в качестве тех, кто вносит свой вклад или частично несет затраты, связанные с высшим образованием: *предприятия* и, собственно, *университеты* (или иные высшие учебные заведения). Однако действительная *роль* предприятий или организаций, т.е., тех, кто, в конечном итоге, платит, менее ясна. Например, налог на деятельность предприятий, будь то налог на добавленную стоимость или налог на прибыль, можно рассматривать как вид производственных затрат, непременно восполняемых за счет стоимости произведенных товаров или услуг, который, таким образом, фундаментально не отличается от налога с продаж, непосредственно уплачиваемого потребителем/налогоплательщиком. Это, разумеется, ни в коем случае не умаляет пользу, и даже необходимость налогообложения предприятий (включая налог на прибыль от оказания профессиональных услуг, таких как юридические или медицинские). Как правило, такие налоги проще собирать (и сложнее уклониться от их уплаты), чем налоги, которыми непосредственно облагаются граждане, будь

то подоходный налог, налог на собственность, или налог с продаж. Таким образом, налоги на деятельность предприятий скрывают или, по крайней мере, приуменьшают политическую видимость и очевидный характер издержек неиспользованных возможностей государственного сектора, включая степень государственных платежей. (Этот факт можно рассматривать как достоинство или недостаток, в зависимости от степени удовлетворенности текущим распределением доходов и/или разделением экономики на государственный и частный секторы.)² Маловероятно, чтобы современная индустриальная экономика могла бы обеспечить существование достаточного государственного сектора без налога на деятельность предприятий. Однако идея, столь близкая многим обывателям, придерживающимся левых политических взглядов, о том, что государство может повышать налоги только на предприятия и, таким образом, увеличивать налоговое бремя только на богатых, или даже на одних только собственников предприятий, представляет собой неправильное понимание. Вот почему парадигма о разделении затрат, к которой я постоянно обращаюсь в своих работах (например, Джонстоун 1986, 1999, 2002, 2003, 2004b), подчеркивает существование четырех сторон, *напрямую* несущих расходы, связанные с высшим образованием, т.е., налогоплательщиков, родителей, студентов, и/или благотворителей, и объединяет тех, кто в конечном итоге платит налоги, которыми облагаются предприятия, и потребителей, чью покупательскую способность подрывает инфляция, вызванная дефицитным расходованием бюджетных средств, в общую категорию *налогоплательщиков*.³

² Ярким примером политической целесообразности и скрытого перенесения налогового бремени на деятельность предприятий, очевидцем которого стал автор, был случай, произошедший в 1980-х годах, когда штат Нью-Йорк переживал очередной серьезный дефицит налоговых поступлений (который, разумеется, угрожал государственным университетам), но с политической точки зрения был не в состоянии повисить ни один из обычных налогов, находившихся в его юрисдикции. Одним из предложенных «решений» было ввести изрядный налог на деятельность телефонной компании, которая в тот момент была монополией, осуществлявшей свою деятельность под пристальным надзором государственного жилищно-коммунального ведомства, и одновременно объявить (по крайней мере, самой телефонной компании), что государственная комиссия, регулирующая повышение цен на услуги связи, позволит компании повысить цены на свои услуги в степени, достаточной для того, чтобы полностью покрыть издержки, связанные с введением дополнительного налога. Ясно, что таким образом телефонная компания начала собирать добавочный государственный налог со всех пользователей телефонной связи, что является примером перекладывания налогового бремени, мало чем отличающегося от большинства любых других повышений налоговых ставок, которые правительство штата могло бы ввести непосредственным образом. Однако, в данном случае правительство штата обеспечило себе политическое преимущество, сделав вид, что в повышении стоимости телефонной связи виноваты не губернатор или законодательное собрание, а телефонная компания. Это всего лишь минимальный пример явления, знакомого всем коммунистическим государствам двадцатого века, чей огромный государственный сектор финансировался, в основном, посредством некоей разновидности налога на добавленную стоимость, который взимался на всех уровнях производства, выкачивая покупательскую способность изо всех государственных предприятий и оставляя в конце производственных процессов лишь малую часть, достаточную для выплаты скромных зарплат, но при этом работники не ощущали прямого налогового бремени.

³ Подобно тому, как налог на деятельность предприятий может быть компенсирован посредством повышения цен на конечный продукт, и, таким образом, переложен, в конечном итоге, с акционеров и руководителей предприятий на потребителей, государственный расход, финансируемый не налогами, а *дефицитным расходованием*, в результате которого растет инфляция и снижается

То, каким образом колледжи и университеты сами несут часть затрат, связанных с высшим образованием, еще более сложное явление. Понятно, что высшие учебные заведения сами могут выдавать гранты, как правило, в качестве поощрения академических способностей или каких-либо других достоинств студента, которые высоко ценит тот или иной вуз, включая (особенно в США) принадлежность студента к этническому меньшинству или его спортивные таланты и достижения. Однако нам в основном интересны государственные вузы, которые могут предоставлять лишь такие гранты, или ценовые скидки, которые они могут себе позволить исходя из имеющихся у них средств, предоставленных налогоплательщиками и дополненными платой за обучение, и в этом случае основными сторонами, несущими бремя затрат, остаются налогоплательщики, родители, и/или студенты. Что касается частных вузов (т.е., тех, чье существование в основном зависит от взимания платы за обучение), которые могут предоставлять стипендии, или *ценовые скидки*, подобные гранты можно рассматривать двояко, в зависимости от финансового состояния вуза и качества его абитуриентского пула. Если взять вуз, который либо достаточно богат, либо обладает очень качественным и влиятельным абитуриентским пулом для того, чтобы взимать повышенную плату за обучение с тех семей, которые могут ее позволить себе (и фактически эти качества характерны для всех этих немногочисленных вузов-счастливчиков), то такие гранты можно рассматривать не столько в качестве грантов в институционально-филантропическом смысле слова, сколько в качестве *организационных расходов*, понесенных в результате осуществления деятельности, направленной на дальнейшее повышение качества собственного студенческого сообщества, а стало быть, и стоимости конечного продукта, и встающих, таким образом, в один ряд со всеми остальными организационными расходами, направленными на расширение и повышение качества преподавательского состава, укрепление материальной базы, и т.д., которые вуз несет для того, чтобы удержать или улучшить свое благоприятное положение на рынке. Однако в случае с большинством вузов, которые не столь богаты и не столь одарены таким высококачественным и влиятельным абитуриентским пулом, институциональные гранты, особенно в частных вузах, чья деятельность преимущественно зависит от взимания платы за обучение, более уместно было бы рассматривать в качестве ценовых скидок, направленных на то, чтобы максимизировать чистые доходы от платы за обучение в виду ограниченного абитуриентского пула, представители которого хотят и могут платить полную стоимость обучения. Такие скидки, стало быть, уместно рассматривать не столько в качестве *собственно* организационных расходов (подразумевающих издержки неиспользованных возможностей), сколько в качестве дифференцированного ценообразования, направленного на максимизацию прибыли (Боуэн и Бренеман 1992).

В связи с вышеизложенным, парадигма о разделении затрат с аналитической точки зрения представляется наиболее полезной, если ее ограничить четырьмя основными сторонами, несущими затраты, связанные с высшим образованием, т.е. налогоплательщиками (или потребителями, что, в сущности, одно и то же),

покупательская способность валюты, также перекладывается на плечи потребителей, которые, в сущности, есть то же самое, что налогоплательщики.

родителями, студентами, и благотворителями, из которых первые три на данный момент являются наиболее существенными для государственных высших учебных заведений.

Разделение затрат: логическое обоснование

Логическое обоснование разделения затрат, хотя оно и оспаривается как с политической, так и с идеологической точки зрения, происходит из элементов признанной многими экономической и государственно-финансовой теории (Вудхолл 2003). Основной причиной, по которой студент должен нести хотя бы часть затрат, является то, что студент рассматривается в качестве получателя значительной выгоды. Эта выгода может проявляться не только в виде большего количества денег, которые студент заработает за свою жизнь, что доказано на практике и отражено в бесчисленном количестве исследований, но также и в виде широкого спектра немонетарных благ, таких как более высокий общественный статус, доступ к более престижным должностям (даже если они и не всегда хорошо оплачиваются), и т.д. Даже если кому-то покажется, что количество денег, которые студент заработает за свою жизнь, не является достаточным доказательством существования этой выгоды, тот факт, что студенты и их родители повсюду тратят большие суммы денег – в виде платы за обучение, где она требуется, в виде частных расходов на жизнь и учебу, а также в виде платы за предполагаемое или отложенное трудоустройство там, где пока не требуется плата за обучение – является убедительным доказательством существования ожидаемой выгоды, обеспечиваемой высшим образованием.

В большинстве стран мира считается, что выгоду из высшего образования извлекают не только студенты, но и их родители. Во многих странах и многих культурах плата за обучение воспринимается в качестве выгоды-как-обязанности: признания финансовой ответственности родителей (с некоторыми ограничениями) за студентов как зависимых от них детей. Но даже если оставить в стороне спорный вопрос о том, действительно ли студенты должны восприниматься в качестве детей, финансово зависящих от своих родителей (по крайней мере, в том, что касается получения ими первого высшего образования), или же в качестве финансово независимых взрослых личностей, родители совершенно очевидно получают личное удовлетворение от успехов своих детей на поприще высшего образования. Во всем мире, о чем свидетельствует процветание частного (т.е., оплачиваемого преимущественно родителями) высшего образования там, где государственное образование испытывает нехватку финансирования, родители демонстрируют личную выгоду от разделения затрат, связанных с получением их детьми высшего образования.⁴

В большей части континентальной Европы, а также в большинстве развивающихся стран и стран с так называемой переходной экономикой (бывшие

⁴ Ярким примером является Австралия, где плата за обучение взимается со студентов (*детей*, в данном контексте) посредством Системы взносов в счет оплаты высшего образования (Глава XX), но которую также можно внести в полном объеме единовременно, что делается преимущественно родителями. Тот факт, что почти 20% родителей предпочитают именно такую схему оплаты, говорит о том, что *родители* воспринимают получение их детьми высшего образования в качестве личного блага.

коммунистические страны), непосредственная стоимость обучения в вузах до сих пор оплачивается преимущественно государством; т.е., платы за обучение не существует. Однако и студенты, и их родители считают, что несут значительные расходы на проживание и издержки неиспользованных возможностей, связанные с упущенными доходами. В таких случаях политика разделения затрат, предполагающая увеличение части расходов, которые несут родители и/или студенты, требует обоснования для смещения расходного бремени: А в сущности, что изменилось?

Существует три основных причины, на основании которых расходное бремя может быть сдвинуто в большей степени в сторону родителей и студентов: эффективность, справедливость, и необходимость. *Эффективность* предполагает эффективное расходование средств, отражающее (даже в случае с существенным субсидированием налогоплательщика) по крайней мере какую-то часть реальных затрат и уступок, связанных с предоставлением услуг высшего образования. В отличие от платного высшего образования, бесплатное или *почти бесплатное*, т.е., полностью или преимущественно субсидируемое, высшее образование может, в силу своей субсидированности, быть употреблено в чрезмерной степени (т.е., объем полученного высшего образования может оказаться большим, нежели чем объем, считающийся оптимальным для студента или для общества, или же чрезмерно большой объем высшего образования может быть потреблен студентом, обладающим недостаточной способностью извлечь из него пользу) или же с недостаточным академическим усилием — считается, что каким бы ни был конкретный случай, чрезмерное потребление высшего образования обусловлено, по крайней мере, частично тем, что затраты студента или его родителей, связанные с получением высшего образования, недостаточно велики, как и их ожидания от его пользы. Таким образом, считается, что взимание хотя бы какой-то платы за обучение стимулирует академическую успеваемость студентов и формирует более требовательных и разборчивых потребителей услуг высшего образования. К тому же, университеты и другие высшие учебные заведения, по крайней мере, теоретически, имеют стимул удерживать плату за обучение на относительно постоянном уровне с тем, чтобы привлекать и удерживать студентов (или их родителей), становясь, таким образом, более эффективными (или, по крайней мере, менее расточительными) и более готовыми к тому, чтобы предоставить студентам то, что они хотят (что, скорее всего, является тем, что захотят и потенциальные работодатели).

Справедливость, как вторая причина, постулирует, что дети обеспеченных родителей потребляют высшее образование в непропорциональном объеме. Это обусловлено не только их более высокой покупательской способностью, но и тем, что они обладают более значительным *культурным капиталом*, который обеспечивает семья, общеобразовательная школа, сверстники, и который, в свою очередь, наделяет их не только знаниями, но и академическими амбициями и привычкой эффективно учиться. В то же время, так называемое *бесплатное* высшее образование, разумеется, оплачивается среднестатистическим налогоплательщиком/потребителем, в основном за счет повышения цен и налогов, которые в лучшем случае пропорциональны, или даже регрессивны. Таким образом, с точки зрения справедливости, абсолютно бесплатное высшее

образование есть не что иное, как субсидирование обеспеченных граждан за счет среднестатистических налогоплательщиков, что, вероятно, является не вполне адекватным способом перераспределения доходов от бедных граждан и представителей среднего класса в пользу обеспеченных сограждан.

Третьей причиной и, вероятно, наиболее убедительным основанием для более широкого участия потребителей в финансировании высшего образования в странах с переходной экономикой, республиках бывшего СССР, странах Центральной и Восточной Европы и развивающихся странах, является более простая для восприятия, а также менее спорная идея *необходимости*: простая потребность высшего образования в альтернативных (т.е., негосударственных) доходах. Эта потребность, в свою очередь, проистекает из длинного и убедительного перечня соревнующихся между собой государственных нужд (даже в Европе), а также политического давления в вопросе освобождения от налогов. Растущее давление на государственные доходы в Европе и других высокоразвитых промышленных странах осложняется последствиями *глобализации*, которая усиливает склонность и способность граждан и предприятий искать разные способы для того, чтобы платить меньше налогов. И по мере того как потребность в извлечении доходов из альтернативных или дополнительных негосударственных источников становится все более насущной, существенная часть таких необлагаемых налогом доходов должна будет прийти от родителей и студентов в виде платы за обучение и других форм разделения затрат.

Таким образом, полное упразднение платы за обучение в вузах, т.е., возложение всех затрат, связанных с высшим образованием, на государство или налогоплательщиков, сегодня воспринимается как неуместное, неэффективное, несправедливое, и экономически невыполнимое. Абсолютно бесплатное высшее образование, включая отсутствие платы за обучение, питание, проживание, и карманные расходы, могло бы существовать в прошлом (даже, несмотря на то, что это не слишком удачная политика) в некоторых странах, в которых политически приемлемым считалось наличие высшего образования у малочисленной элиты, и особенно в странах с командной экономикой, в которых государство могло забирать себе огромную долю всего национального производства, а население при этом не чувствовало прямого налогового бремени.⁵ Но когда количество молодых людей, законным образом стремящихся получить высшее образование, приближается или даже превышает половину традиционной университетской возрастной когорты, и когда государства вынуждены открыто вводить или повышать налоги (и государственные расходы приобретают характер прозрачных *издержек неиспользованных возможностей*), и когда государственные и частные ресурсы все больше распределяются в соответствии с требованиями рынка, а все перечисленные явления становятся все более характерными для промышленно

⁵ Эта ситуация, когда высшее образование полностью субсидируется за счет средств налогоплательщиков, с той лишь разницей, что государство при этом не забирает себе львиную долю национального производства, вероятно, больше всего похожа на ситуацию, существующую в странах Африки, расположенных южнее пустыни Сахара, особенно в государствах, унаследовавших марксистскую или так называемую африканскую социалистическую модель экономики, хотя различные формы разделения затрат очень быстро завоевывают себе место и в этих странах. См. Джонстоун (2004с).

развитых стран, государства или налогоплательщики оказываются просто не в состоянии нести такие огромные и быстро растущие затраты. Одним словом, разделение затрат в той или иной форме встречается практически во всех странах в виде сложной комбинации, включающей плату за обучение и другие обязательные платежи, дифференцированное ценообразование вузов и программ обучения, и общие и целевые гранты, включая субсидированные компоненты студенческих займов. Все это служит разным политическим целям, которые не всегда озвучиваются, и даже не всегда планируются, и которые зачастую подвергаются политической или идеологической критике – теме нашего следующего раздела.

Разделение затрат как политика

В своем буквальном значении *разделение затрат* есть просто констатация экономического факта: затраты, связанные с высшим образованием, разделены между четырьмя сторонами, как описано выше. В более широком употреблении, однако, этот термин обозначает политически обусловленный сдвиг в распределении затратного бремени. В европейском контексте, где плата за обучение всегда была невелика или зачастую вообще отсутствовала, *разделение затрат* обычно понимается как намеренный сдвиг, по крайней мере, некоторых затрат, связанных с предоставлением образовательных услуг, с государства или налогоплательщиков в сторону родителей и студентов.

Так, например, разделение затрат в Европе чаще всего воспринимается как введение *платы за обучение* для того, чтобы покрыть часть расходов, связанных с преподаванием, особенно в странах, где до недавнего времени не существовало платы за обучение и где все затраты на преподавание несли на себе налогоплательщики. В начале 21 века Великобритания была единственной европейской страной, в которой существовала более чем номинальная плата за обучение. Плата за обучение была введена в Великобритании в 1997 г. В 1999 г. Шотландия, а к 2006 г. это планируют сделать Англия, Уэльс, и Северная Ирландия, заменила *авансовый метод* оплаты обучения, преимущественно рассчитанный на родителей, на *отсроченный* метод оплаты обучения, рассчитанный на студентов, оплачивающих обучение при помощи студенческих займов, зависящих от дохода (см. главу xxx в Вудхолл и Ричардс). В Нидерландах и Португалии также существует незначительная (по североамериканским стандартам) плата за обучение, а в Ирландии и Италии существуют другие виды платежей за обучение, сопоставимые по величине с этой относительно номинальной платой за обучение. В 2001 г. Австрия стала первой (и до 2004 г. оставалась единственной) немецкоговорящей страной, внедрившей номинальную плату за обучение для всех студентов (Маркуччи и Джонстоун 2003, глава xx за авторством Цигеле).

Там, где плата за обучение является вполне приемлемой в государственном секторе, как, например, в Соединенных Штатах и Канаде, сдвиг в сторону еще большего разделения затрат может привести к резкому повышению платы за обучение, т.е., повышению, значительно превосходящему по размеру повышение стоимости преподавания, что позволит сократить и частично компенсировать сокращение доли затрат государства, или налогоплательщиков. (Стоит отметить, что к глубокому огорчению людей, работающих в государственных американских

университетах, политическое возмущение повышением платы за обучение в государственных американских университетах почти полностью обусловлено тем фактом, что такое повышение слишком часто значительно превышает общее процентное удорожание жизни, даже если резкое увеличение платы за обучение преимущественно обусловлено неспособностью государственного финансирования оставаться хотя бы на одном уровне с растущими затратами.)

Разделение затрат как политика может также выражаться во внедрении *пользовательских платежей*, взимаемых для покрытия затрат, связанных с проживанием, питанием, и другими повседневными расходами студентов, которые до определенного времени несло преимущественно государство (налогоплательщики) или организации, существующие за счет государственных субсидий. Такова была, в частности, ситуация, сложившаяся в конце 1990-х годов в странах с переходной экономикой, т.е. бывших коммунистических странах, включая Россию и некоторые страны Центральной и Восточной Европы. В большинстве стран Западной Европы (т.е., за исключением бывших коммунистических государств Центральной и Восточной Европы) традиционно считалось, что налогоплательщики не должны нести ответственность за повседневные расходы студентов. Однако существуют существенные различия как в обосновании, так и в проистекающей политике и практике разделения затрат, в зависимости от того, считаются ли повседневные расходы студентов ответственностью родителей, как в Германии, Франции, и большинстве стран Южной Европы, или же самих студентов, обеспечиваемых повсеместно доступными студенческими займами, как в Скандинавии (политический вопрос, к которому мы вернемся в разделе 6).

Среди других, менее значительных и заметных сдвигов в преобладающих схемах разделения затрат, почти всегда осуществляемых в направлении смещения расходного бремени с налогоплательщиков в сторону родителей и/или студентов, можно выделить следующие:

- сокращение или даже полное упразднение субсидий на повседневные расходы (как в Великобритании в конце 1990-х годов, или в большинстве стран Центральной и Восточной Европы после падения коммунистических режимов);
- введение *пользовательских платежей*, таких как плата за рассмотрение документов, за выдачу диплома об окончании университета, плата за услуги, предоставляемые студентам, плата за доступ к технологическим и иным средствам, и т.д., преимущество которых заключается в том, что их можно исключить из понятия *платы за обучение* (как в Ирландии, Италии, Франции, и многих государственных университетах США);
- взимание платежей только с тех студентов, которые не справляются с выполнением академических требований (как в некоторых землях Германии);
- ограничение доступа к *субсидируемому государством*, или *бесплатному* высшему образованию, в пользу одной лишь академической элиты, что позволяет сохранить видимость бесплатного высшего образования и

взимать плату за обучение лишь с тех студентов, чьи оценки на вступительных экзаменах были ниже определенного уровня (эта практика распространена во многих бывших коммунистических государствах); или

- повышение доли подлежащих погашению студенческих займов посредством повышения процентной ставки или улучшения собираемости платежей по кредитам (там, где студенческие займы играют ключевую роль в финансировании высшего образования, как, например, в США и Канаде).

Концепция разделения затрат в многообразии своих проявлений является, таким образом, полезным инструментом для изучения того, как государственная (и, в известной степени, организационная) политика влияет на распределение затратного бремени, и последствий таких альтернативных политик как для финансового здоровья вузов, так и для достижения политических и социальных целей, направленных на обеспечение более широкого и справедливого доступа к высшему образованию. В то же время, все страны, в которых происходит смещение высоких затрат, связанных с обучением в вузах, с государства и налогоплательщиков в сторону родителей и студентов, признают необходимость в определенной компенсации этих растущих частных расходов, включая долю студентов и/или родителей в стоимости обучения (т.е., любых платежей, взимаемых за обучение, регистрацию, учебники, и любые другие общие или частные аспекты программы обучения), а также долю студентов и/или родителей в стоимости питания, проживания, и других повседневных расходов, не оплачиваемых государством или какой-либо благотворительной организацией. Именно эти частные расходы, которые несут родители и/или студенты, могут представлять собой препятствие на пути к высшему образованию, особенно для студентов или потенциальных студентов из малообеспеченных семей, граждан, закончивших средние школы низкого качества, граждан, представляющих этнические или языковые меньшинства, а также граждан, происходящих из культурной среды, не поощряющей образование, т.е., всех тех граждан, которые в большинстве стран мира ассоциируются с диспропорционально низким зачислением в вузы, недостаточной настойчивостью в учении, и невыдающимися успехами в высшем образовании. И хотя финансовые барьеры лишь отчасти объясняют эти повсеместно встречающиеся несоответствия, их снижение является приоритетом для большинства стран. Таким образом, нам необходимо рассмотреть еще одну политическую парадигму – *альтернативные формы государственного субсидирования* – для того чтобы лучше понять влияние, оказываемое разделением затрат, на доступ к высшему образованию, настойчивость в учении, и академический успех.

Государственное субсидирование и студенческие пособия

Финансовые затраты, связанные с высшим образованием, можно разделить на три типа: (а) затраты на преподавание (т.е., зарплаты преподавателей и сотрудников, а также большинство затрат на содержание оборудования и оплату коммунальных услуг), которые преимущественно несут высшие учебные заведения; (б) дополнительные затраты, связанные с обучением, такие как покупка учебников и транспортные расходы, которые обычно оплачиваются частным образом в отличие от расходов, оплачиваемых непосредственно в пользу

университета или колледжа, но которые, тем не менее, являются неотъемлемой частью обучения студентов; и (в) бытовые расходы студентов, включающие расходы на питание, проживание, и все остальные повседневные расходы, которые возникают независимо от того, является человек студентом или работает на полную занятость, и которые существенно различаются в зависимости от того, проживает ли молодой человек дома с родителями или живет отдельно.

Эта классификация позволяет нам рассмотреть те затраты, связанные с высшим образованием (включая прямые затраты на обучение и бытовые затраты студентов), которые может взять на себя государство, или налогоплательщики, в той или иной форме, включая следующие:

1. прямая финансовая поддержка университетов и других вузов, уменьшающая или устраняющая необходимость во взимании платы за обучение с частных лиц;
2. прямое субсидирование (обычно частичное) расходов на питание и проживание, транспортных, а также иных расходов, которое схожим образом уменьшает (а теоретически может и полностью устранить) необходимость в оплате этих расходов студентами и/или их родителями;
3. государственные субсидии в виде *грантов* (не подлежащих возврату), предназначенных для частичного покрытия затрат студентов и/или их родителей, связанных с обучением (т.е., платы за обучение), или повседневных бытовых расходов студентов;
4. прямое или не прямое государственное субсидирование *программ студенческих займов, реализуемых при поддержке государства*. Такие субсидии, или *фактические гранты*, могут принимать форму или формы (а) субсидирования процентной ставки, позволяющего заемщикам брать кредиты по цене более низкой, чем рыночная цена; (б) освобождения от обязанности выплачивать заем, обычно либо на основании низких доходов (как, например, в случае со студенческими кредитами, выплата которых зависит от доходов выпускника), или на основании осуществления трудовой деятельности выпускника в определенной сфере (профессии); или (в) предоставления гарантий по займам, когда налогоплательщики берут на себя риск невыплаты, тем самым, снижая значение «реальной» процентной ставки для заемщика до еще более низкого уровня. Стоимость таких форм субсидирования займов для налогоплательщиков или, иными словами, то, во что обходятся заемщику эти фактические гранты, будет ниже, чем стоимость самого кредита, поскольку государственное субсидирование в этом случае не является всеобъемлющим, а лишь частичным, и отложено до определенного момента в будущем. (Другими словами, некий объем субсидирования может обеспечить выплату большего объема студенческих займов, чем не подлежащих возврату грантов.)
5. не прямое государственное субсидирование, осуществляемое посредством продления периодов выплаты некоторых видов пособий на

ребенка студенческим семьям (т.е., пособий, на получение которых такие семьи уже не имели бы права при других обстоятельствах);

- б. так называемые не прямые *налоговые расходы* в форме, например, освобождения от уплаты подоходного налога на сумму процентов, накопленных на сберегательных счетах граждан, открытых для накопления средств для оплаты обучения их детей в колледже или университете, или вычет определенных затрат, связанных с оплатой обучения, из налогооблагаемой базы физических лиц.

Теоретически, и особенно если их рассматривать в отрыве от осложнений *реального мира*, обусловленных наследием истории, политики, и текущих политических практик, эти государственные субсидии можно считать *уступками*. Иными словами, тотальный объем возможного государственного субсидирования рассматривается в любой момент времени как некая данность, а лицу, принимающему политические решения, предлагается набор издержек неиспользованных возможностей, ограниченных определенной суммой денег: например, повысить субсидирование институтов и понизить плату за обучение для всех, или понизить субсидирование институтов, повысить плату за обучение для всех, и оказывать более сфокусированную финансовую поддержку некоторым. Схожим образом, мы теоретически можем рассмотреть альтернативу целевым *грантам*, доступным ограниченному числу студентов, или больший объем *минимально субсидированных студенческих займов*, доступных большему числу студентов за ту же цену для государства и налогоплательщиков. В действительности, обычно используется очень объемная и сложная комбинация политик и практик, призванных оказать поддержку институтам и студентам (и их семьям), включающая плату за обучение, прямые гранты, так называемые налоговые расходы, и разнообразные формы субсидирования кредитов. В этой главе основное внимание уделяется рассмотрению экономической эффективности двух главных альтернативных форм целевого государственного субсидирования, грантов и кредитных субсидий, которые зачастую преследуют политические цели, отличные от или, по крайней мере, дополняющие политическую цель, направленную на снижение неравенства в доступе к высшему образованию. А теперь мы рассмотрим альтернативные цели этих двух целевых форм государственного субсидирования: грантов и субсидированных студенческих займов.

Политические цели грантов и займов

Считается, что гранты и субсидированные займы, предоставляемые государством, как и другие государственные расходы, преследуют некие *общественно полезные цели*, такие, например, как обеспечение доступа молодым людям из малообеспеченных семей к высшему образованию или изучению науки и математики, или как поощрение академических достижений, или как обеспечение возможности закончить получение образования в срок, и т.д. С другой стороны, можно считать, что гранты, финансируемые и предоставляемые вузами (*или ценовые скидки*), преследуют *институциональные цели*, такие, как повышение институционального престижа или увеличение чистой прибыли. Многочисленные цели, достижение которых обеспечивается за счет различных форм финансовой

поддержки, как государственной, так и институциональной, могут быть совместимыми или нет, запланированными или случайными.

Например, государственные гранты и субсидированные займы (которые нас преимущественно интересуют благодаря своему влиянию на публичную политику) могут служить достижению самых разных общественных целей, включая следующие:

- предоставить средства малообеспеченным родителям, необходимые для осуществления платежей (в тех странах, где родители официально обязаны делать взносы в счет оплаты обучения своих детей); малоимущий статус таких родителей определяется низким доходом, отсутствием ликвидных активов, наличием иных финансовых обязательств, таких как другие несовершеннолетние иждивенцы или необычно высокие медицинские расходы;
- предоставить еще большие гранты (т.е., суммы, превышающие минимальный взнос, ожидаемый от родителей) малообеспеченным семьям, семьям, принадлежащим к этническим или языковым меньшинствам, или семьям, проживающим в сельской местности, с тем, чтобы поощрять детей из таких семей в их стремлении получить высшее образование и, тем самым, сократить недостаточную репрезентативность таких граждан на всех уровнях высшего образования;⁶
- премировать выпускников средних школ, продемонстрировавших во время учебы выдающиеся академические достижения, что, вероятно, делается из убеждения в том, что гранты, стипендии, и призы поощряют поведение, которое приветствуется обществом;⁷
- премировать студентов колледжей и университетов за выдающиеся академические достижения, возможно, требуя от них соответствия определенным академическим показателям, для того, чтобы обеспечить дальнейшее поступление грантовых средств (или сохранить за первичной выплатой финансовой помощи статус гранта, не подлежащего возврату,

⁶ Например, можно предположить, что потребуются дополнительные выплаты для того чтобы компенсировать: (а) недостаточное стремление к получению высшего образования (т.е., недостаточный объем так называемого культурного капитала) в семьях с очень низкими доходами; и/или (б) то, что малообеспеченными семьями и их детьми воспринимается как более высокие вмененные издержки, поскольку для таких семей трудоустройство детей сразу по окончании средней школы является весьма реальной альтернативой (в противоположность семьям из верхнего среднего класса, в которых и родители и дети традиционно возлагают большие надежды на высшее образование, а возможность трудоустройства сразу по окончании средней школы не рассматривают всерьез).

⁷ Альтернативной и более циничной точкой зрения в США является мнение о том, что так называемые *гранты, поощряющие успеваемость*, не оказывают значительного влияния на академическое поведение студентов, продемонстрировавших высокую успеваемость в средней школе, поскольку их академические успехи обусловлены другими причинами, однако приносят большое удовлетворение политикам, от имени которых такие гранты присуждаются, нежели чем гранты, предназначенные для малообеспеченных студентов, которые, скорее всего не добьются больших успехов в учебе.

нежели чем позволить ему быть конвертированным в заем, подлежащий погашению, благодаря плохой академической успеваемости); или

- поощрять студентов выбирать для изучения дисциплины, считающиеся социально значимыми, такие, например, как педагогика, филология, социальная работа, точные науки, или военная служба.

Институциональные гранты или ценовые скидки (которые можно назвать *стипендиями*), напротив, служат достижению не социальных, а *институциональных* целей. Например, университетские стипендии или ценовые скидки могут быть рассчитаны на то, чтобы привлечь в колледж или университет наиболее желаемых абитуриентов, будь то самые умные, самые спортивные, или выдающиеся еще какими-либо параметрами, в зависимости от того, кто конкретно требуется учебному заведению. Это особенно характерно для тех престижных частных американских университетов, существующих на доход от крупных частных капиталов, и получающих большие пожертвования со стороны филантропов, за счет которых они и могут себе позволить оказывать серьезную финансовую помощь студентам. «Покупка оптимального студенческого состава» - еще один пример, когда руководство университетов считает, что расходы на привлечение наиболее желаемых студентов в условиях жесткой академической конкуренции являются столь же обоснованными, как и любые другие расходы, направленные на обеспечение различных показателей академического качества, таких, например, как низкое соотношение количества студентов к количеству преподавателей, наличие современного оборудования, или лучших профессоров.⁸ Такие гранты по существу являются дискреционными расходами вузов, которые, по сути, являются издержками неиспользованных возможностей в том смысле, что университет упустил доход, благодаря какому-то иному расходу. Можно предположить, что университет получает выгоду от таких дискреционных расходов, но трудно представить себе, в чем могла бы заключаться более широкая общественная польза в ситуации, когда университет *A* заманивает к себе наиболее привлекательного студента, отбивая его у университета *B*, используя в качестве приманки более высокую стипендию.⁹

⁸ В США, такие расходы государственных университетов, связанные с предоставлением стипендий, присуждаемых за те или иные заслуги и направленных на то, чтобы переманить к себе лучших студентов из конкурирующих с ними частных колледжей и университетов, становятся все более распространенными, по мере того, как американским государственным университетам все чаще удается получить доступ к крупным частным фондам, обеспечивающим их постоянным доходом. Такие стипендии, присуждаемые за те или иные заслуги, которые очевидно служат достижению институциональных, нежели чем социальных, целей, обычно финансируются не из государственных источников, хотя политики штата могут решить, что присуждение поощрительных стипендий за заслуги соответствует общественным интересам штата (или их политическим интересам), и учредить поощрительные стипендии, финансируемые из государственных средств.

⁹ В действительности, по крайней мере, в США, где частные колледжи и университеты так богаты и так рьяно сражаются за лучших выпускников средних школ (большинство которых, чаще всего, происходит из привилегированных семей), основным следствием этой «войны предложений», в которой университетам приходится делать предложения, не уступающие предложениям конкурентов, может быть лишь уменьшение размера финансовых взносов, которые должны уплатить родители, представляющие верхний средний класс, для того, чтобы их детей зачислили в дорогостоящие частные колледжи и университеты.

Концептуально, эти дискреционные скидки сильно отличаются от тех ценовых скидок, используемых многими частными американскими колледжами, для которых предоставление ценовых скидок, даже если они замаскированы под стипендии, есть единственный способ заполнить класс и максимизировать доход от платы за обучение. Такое дисконтирование, как описано в разделе 2 выше, в действительности есть ни что иное, как дифференцированное ценообразование, для которого не свойственны издержки неиспользованных возможностей, поскольку без скидки не будет студентов, а значит, не будет и никакой платы за обучение.

Большинство этих целей можно определить при разработке государственных политик, касающихся платы за обучение, грантов, и займов, в рамках политических ограничений, обусловленных историей и традициями страны, а также в рамках ограниченного государственного субсидирования (или необходимости в создании альтернативных источников дохода). Если предположить, что основной политической целью является обеспечение доступа или устранение барьеров на пути к высшему образованию для представителей малоимущего или недостаточно представленного в высшей школе населения, необходимо ответить на ряд ключевых политических вопросов.

Политические вопросы разделения затрат и государственного субсидирования

Поскольку разделение затрат в тех или иных формах существует практически во всех индустриально развитых странах, зачастую наравне с государственным субсидированием в виде грантов, а иногда и фактических грантов, субсидирующих студенческие займы, разработчики политик финансирования высшего образования должны ответить, по меньшей мере, на семь вопросов, перечисленных ниже:

Первое, *должны ли родители официально вносить вклад в оплату обучения своих детей и если да, то в каком объеме?* Должны ли они оплачивать повседневные бытовые расходы студентов, как в Германии, или же помимо повседневных расходов оплачивать еще и часть стоимости обучения, как в Англии и Уэльсе (по крайней мере, так было до конца 2004 г.)? Или же, как в Скандинавии, от родителей нельзя требовать ни оплаты стоимости обучения (а полностью переложить эту ответственность на плечи налогоплательщиков), ни повседневных бытовых расходов (которые студенты должны оплачивать сами при помощи займов)? Это очень актуальная проблема в Европе, где традиции, культура, более длительный срок получения высшего образования первой степени, а также несколько более высокий средний возраст студентов, получающих высшее образование первой степени (в сравнении с США или Великобританией) в сочетании с гораздо более мощным политическим влиянием организованных студенческих союзов (в сравнении с США) поддерживают идею о том, что студент должен восприниматься как взрослый человек, нежели чем ребенок, находящийся на иждивении родителей. Государство обязывает родителей нести финансовую ответственность за своих детей, как в Германии, лишь в том, что касается оплаты повседневных студенческих расходов.

В США, понятие о том, что студента, получающего высшее образование первой степени, необходимо рассматривать в качестве финансово зависимого

ребенка, стоит миллиарды долларов в виде родительских взносов в счет оплаты стоимости обучения и повседневных бытовых расходов студентов. Тот факт, что государство рассчитывает на участие родителей в оплате высшего образования своих детей, создает ряд политических и технических сложностей, таких, например, как что делать в случае с семьями, в которых имеется только один родитель, или что можно требовать от биологического родителя, не являющегося законным опекуном, или как обеспечить финансовую независимость студента. Тем не менее, финансовые интересы весьма значительны, поэтому существенное снижение объема ожидаемого финансового участия родителей, как это произошло в Великобритании в 2005 г., оказывает ощутимое влияние на других участников парадигмы разделения затрат.

Второе, если вводить обязательное финансовое участие родителей: *На каком уровне семейного дохода должны начинаться ожидаемые родительские отчисления и на основании какой эффективной налоговой ставки должны увеличиваться родительские отчисления, если семейный доход увеличивается?* То есть, какова степень или тяжесть бремени ожидаемого родительского участия в пересчете на доллар семейного дохода (после всех субсидий, которые могли бы быть предоставлены в случае недостаточного дохода, и ценовых скидок)? Или, иными словами, какова относительная *щедрость* или *суровость* проверки нуждаемости?

Третье, опять же необходимо сначала ответить на вопрос о том, нужно ли вводить обязательное финансовое участие родителей в получении высшего образования их детьми: *Когда или при каких обстоятельствах родительское финансовое участие официально заканчивается?* То есть, когда студент может или должен считать себя финансово независимым от родителей и рассчитывать на помощь государства или знать что ему предстоит разделить финансовые затраты в отсутствие официально требуемой поддержки со стороны родителей? Ответ на этот вопрос должен учитывать возраст студента, а также срок получения высшего образования первого уровня и период времени между получением высшего образования первого и последующих уровней (в Европе на решение этого вопроса влияет реализация Болонского процесса, предполагающего переход на трех- или четырехгодичное обучение в рамках получения высшего образования первого уровня).

Четвертый вопрос также предусматривает введение обязательного финансового участия родителей, степень которого зависит от дохода семьи: *Каким образом следует учитывать активы и сбережения семьи для определения ее платежеспособности и способности вносить в клад в оплату расходов детей, связанных с получением высшего образования?* Говоря более предметно, как следует относиться к *денежным сбережениям* родителей, создаваемым с целью распределения затрат на протяжении некоего периода времени? (То есть, какова степень эффективного налогообложения таких сбережений, или же они не будут учитываться при определении платежеспособности семьи, что выступит дополнительным стимулом для сбережения средств и избавит семью от страха лишиться потенциальных грантов и субсидий, доступных для нуждающихся семей?)

Пятое, *должны ли студенты вносить вклад в оплату своего обучения, будь то при помощи займов или средств, зарабатываемых во время семестра?* Должны ли такие взносы быть явными и официальными, как в Скандинавии, где студенты обязаны финансировать свои повседневные бытовые расходы при помощи повсеместно доступных студенческих займов, финансируемых государством? Или же они должны быть неявными, как в большинстве европейских стран, где ссуды либо малодоступны, либо недостаточны, и где студентам все чаще приходится работать на полставки во время учебы? Если превращать займы в явный и официальный элемент разделения затрат, следует ли вводить ограничения на степень разрешенных заимствований, даже если такие ограничения сделают некоторые университеты и программы обучения финансово недоступными и даже несмотря на то, что студенты не будут возражать против дополнительных займов?

Шестое, если ввести повсеместно доступные студенческие ссуды, финансируемые государством: *В какой степени государство должно субсидировать такие ссуды?* То есть, как распределяются заемные средства между “*собственно ссудой*” (т.е., текущей дисконтированной стоимостью ожидаемых выплат по ссуде) и “*фактическим грантом*” (т.е., сегодняшней стоимостью фактических субсидий)? Этот вопрос или проблема является частью более масштабного вопроса совокупного государственного субсидирования. Однако степень в которой ссудные субсидии могут быть скрыты (как, например, в случае с распределением субсидий по величине процентной ставки заимствования, действующей в период обучения, в период отсрочки начала погашения, следующий за окончанием обучения, и в период погашения ссуды) и еще больше замаскированы в будущем, а также сложность дисконтирования этих величин в пересчете на сегодняшний день, необходимых для понимания и сравнения, требуют отдельного рассмотрения и более глубокого рассмотрения вопроса о субсидировании займов.¹⁰

Седьмое, опять-таки, если ввести повсеместно доступные студенческие ссуды, финансируемые государством: *Как следует распределить риск невыполнения обязательств по погашению ссуды*, особенно той его части, которая приходится на государство или налогоплательщиков, нежели чем той, что приходится на родителей и других поручителей, или той, что приходится на банки или других частных кредиторов? Правительства многих стран, особенно в развивающихся государствах и странах с переходной экономикой, не желают гарантировать погашение студенческих займов из-за слишком высокой вероятности невыполнения заемщиками своих обязательств по погашению ссуд. Однако именно эта самая высокая вероятность невыполнения обязательств заемщиков по погашению ссуд и делает существование студенческих займов практически невозможным без государственных гарантий. В действительности, во всех странах программы кредитования студентов, являющиеся общедоступными,

¹⁰ Концепция *нулевой действительной процентной* ставки, т.е., сохранение плавающей процентной ставки на официально устанавливаемом уровне инфляции, становится все более популярной и широко распространена в Швеции, Австралии, и Великобритании. Стоит отметить, что эта концепция, тем не менее, представляет собой значительное субсидирование, поскольку реальная стоимость средств, даже для государства, будет в большинстве случаев составлять порядка 2-3 процентов в год.

т.е., доступными не только студентам, представляющим собой категорию надежных заемщиков, требуют существенного участия государства в разделении рисков и гарантировании выплат по ссудам.

Понятно, что внедрение платы за обучение, грантов, и займов требует целого ряда других политических решений. Среди них, например, решение о том, кто должен устанавливать размер платы за обучение – государство, или само учебное заведение, или должна ли плата за обучение в колледже или университете первого уровня различаться в зависимости от учебного заведения и программы обучения, или должна быть одинакова для всех, или каким образом должны выплачиваться студенческие займы, профинансированные государством. Что касается погашения студенческих ссуд, государство должно решить, должен ли график погашения быть фиксированным или зависеть от дохода выпускника, и в обоих случаях должен ли работодатель удерживать месячные платежи из зарплаты вместе с налогами и пенсионными отчислениями, или же заемщик должен самостоятельно вносить платежи как в случае с другими видами кредитования. Это, однако, вопросы *второстепенные*, существенно зависящие от ответов на предыдущие семь вопросов. Например, после того как пул государственных субсидий определен и решено в каком виде будут предоставляться субсидии – в виде грантов или *фактических грантов*, субсидирующих студенческие ссуды, степень свободы в установлении процентной ставки по обычным ссудам, подлежащим погашению в виде фиксированных платежей, или в виде определенной доли заработной платы, необходимой для погашения студенческого кредита, оказывается весьма ограниченной и гораздо менее важной, чем более фундаментальные вопросы, такие как определение допустимого уровня государственного субсидирования или источников необходимых негосударственных доходов, таких как родители или студенты.

Политика разделения затрат

Необходимость во внедрении механизма разделения затрат, в той или иной форме, все чаще признают, хотя и неохотно, народные избранники и другие официальные лица, влияющие на формирование публичной политики, включая и многих из тех, кто придерживается левых политических взглядов и выступает за обширный государственный сектор, крупные бюджетные перечисления, и высокие налоги. Однако надлежащее распределение затрат, связанных с высшим образованием, среди родителей, студентов, и налогоплательщиков все еще остается спорной и политически-театрализованной проблемой. Как было отмечено, наиболее спорным вопросом в Европе оказался вопрос о компенсировании части затрат на обучение посредством введения платы за обучение, в результате чего некоторая часть стоимости обучения была перенесена с налогоплательщиков на конкретных родителей и/или студентов. Великобритания ввела плату за обучение в 1997 г., и ее размер до сих пор остается относительно небольшим по американским стандартам, хотя он значительно превышает символический размер платы за обучение, существующий в Нидерландах, Португалии, и с недавних пор в Австрии. Но во всех этих странах политические и идеологические разногласия по поводу введения платы за обучение, а, следовательно, и по поводу грантов, займов, и

адекватном распределении государственных субсидий, продолжают оставаться в центре общественной дискуссии (Джонстоун 2004а).

Отчасти эти разногласия можно разрешить, по крайней мере, теоретически, при помощи исследований и сбора информации и фактов, таких, например, как степень, в которой плата за обучение в действительности препятствует получению высшего образования способными к учению, но малообеспеченными молодыми людьми, а также женщинами и представителями этнических меньшинств. Однако эти разногласия, как и любые другие политические и идеологические споры, в основе своей в значительной степени символичны. Например, высшее образование, которое не только бесплатно, но и предлагает субсидии для частичной оплаты повседневных расходов студентов представляет собой особенно яркий символ широкой сферы общественных льгот столь ценимых левыми политическими силами (а также символ, в особенности близкий, в том числе и в буквальном смысле, политически активным студентам). А большинство из тех людей, которые поддерживают идею платы за обучение, считаются *нео-либералами*, выступающими против большинства видов государственных расходов, налогов, государственного регулирования, и оказания финансовой помощи «недостойным бедным» за счет налогоплательщиков, политике которых, таким образом, необходимо противостоять. Но многие представители политического центра и большинство представителей правого политического крыла видят это самое бесплатное высшее образование не только как дорогостоящее право, которым очень легко злоупотребить, но и как право, которое оплачивается преимущественно работающим средним классом, а реализуется преимущественно студентами из привилегированных семей и профессорами, пекущимися исключительно о собственных интересах (последние включают тех, чье бесталанное преподавание и неактуальные дисциплины, по мнению их политических оппонентов, были бы еще менее популярными, если бы за них пришлось платить деньги).

Однако политическая полемика вокруг разделения затрат, как и большинство политических разногласий, имеет гораздо меньшее отношение к самому предмету текущей политики, чем к тем, кого рассматривают в качестве бенефициаров и проигравших в результате предлагаемых этой политикой сдвигов в распределении долей финансового участия, а также к цели, достижению которой эта политика якобы служит. Политическая реакция на перемещение затрат с государства и налогоплательщиков в сторону родителей и/или студентов, наблюдаемое во всем мире, сильно зависит от предполагаемых задач и фактических последствий такого перемещения. Например, *большее разделение затрат* (т.е., сдвиг в сторону большей зависимости от платы за обучение) гораздо более приемлемо для политического центра и левого политического крыла (которые, в действительности, даже считают это положительным изменением), если дополнительные доходы используются, например, на следующее:

- повышение качества образования,
- расширение возможностей для получения высшего образования (и включение в образовательный процесс тех, кто в настоящий момент в нем не участвует); или

- если дополнительные доходы (увеличившиеся за счет тех, кто в состоянии платить) достаточны не только для того, чтобы повысить качество образования и расширить доступ к нему, но и увеличить целевые субсидии для тех, кто в настоящий момент не вовлечен в процесс получения высшего образования, т.е., потенциальных студентов из числа сельской бедноты.

Понятно, что такие предполагаемые и фактические последствия сдвига в распределении затратного бремени родителей и студентов, связанного с высшим образованием, гораздо более приемлемы для политического центра и левого крыла, нежели чем сдвиг в перераспределении затрат, ставящий своей целью уменьшить налоговое бремя налогоплательщиков, или понизить предельные налоговые ставки, используемые для взимания подоходного налога с обеспеченных граждан, или перенаправить налоговые поступления на достижение каких-либо иных, менее популярных целей, таких как военные операции или повышение зарплат политиков и государственных служащих.

Политические дебаты по поводу платы за обучение выходят далеко за рамки простого разделения затрат, независимо от его предполагаемых целей. В Великобритании, например, в период обсуждения правительственной Белой Книги 2003 г. (Департамент образования и навыков 2003) и прохождения нового закона об образовании летом 2004 г. (Вудхолл и Ричардсон, глава xxx), возникло, по крайней мере, четыре спорных политических вопроса, которые, скорее всего, не будут разрешены и много после ожидаемых резолюций 2004 г. Поскольку эти проблемы находят свое отражение в большинстве стран ОЭСР, краткий экскурс может оказаться полезным.

1. Первый и до сих пор продолжающий оставаться основным – это вопрос об уместности платы за обучение. Некоторые представители старого социалистического «крайне левого» крыла все еще продолжают настаивать на полной отмене платы за обучение и оплате всех университетских затрат, связанных с обучением, государством за счет повышения налогов на доходы богатых и упразднении непопулярных государственных расходов, таких как оборона и участие в военных операциях.
2. Несколько неожиданно введению платы за обучение в 2004 г. воспротивились некоторые представители правых консерваторов, исторически выступавших за введение платы за обучение, но незадолго до принятия закона об образовании 2004 г. призывавших к ее отмене. Однако эта позиция в основном преследовала цель привлечь внимание к совершенно другой политической повестке дня, а именно – оказать сопротивление призыву лейбористского правительства увеличить количество студентов, зачисляемых в вузы, что, по мнению некоторых консерваторов, означало бы появление большего количества слабо подготовленных студентов в университетах. Желание оппозиции отказаться от доходов, генерируемых платой за обучение, могло, таким образом, быть просто символом ее убежденности в том, что количество слабых в академическом отношении студентов слишком велико, а также символом ее

согласия на отмену платы за обучение при условии сокращения размеров самих государственных университетов и стоимости обучения в них.

3. Тем временем, оппозиция со стороны левых в 2003-2004 гг. в значительной степени была обусловлена желанием правительства установить дифференцированную плату за обучение. В итоге, правительству, при поддержке со стороны части консерваторов, удалось провести новый закон об образовании, согласно которому более высокая плата за обучение будет взиматься в дорогостоящих (более элитных в академическом и социальном отношении) университетах, несмотря на то, что большинство представителей правительства, придерживавшихся левых взглядов, противилось излишнему акцентированию и без того существенных различий в достатке, престиже, и частных преимуществах элитных и не столь элитных университетов.
4. Наконец, в очевидной попытке примириться с некоторыми из своих левых представителей, выступавших против введения любой платы за обучение, и в то же время, будучи решительно настроенным, на то, чтобы добиться сохранения столь необходимых ему доходов от платы за обучение, правительство отменило лишь *авансовую* плату за обучение и заменило ее *отсроченной* платой, как в случае со студенческими займами. Таким образом, как подробно описывается у Вудхолла и Ричардса в главе xxx, а также в моем докладе для семинара Дуро 3, запланированного на осень 2003 г., (Джонстоун 2004b), новый закон, на поверхности отменивший плату за обучение, в действительности отменил лишь одну часть затрат, разделяемых при финансировании высшего образования, обычно оплачиваемых *родителями* (и лишь теми, кто мог себе позволить платить, поскольку освобождение от авансовой оплаты за обучение напрямую зависит от дохода семьи) и заменил упущенные поступления не государственными доходами, а дополнительными доходами от *студентов* в виде дополнительного долга (хотя и подлежащего погашению в зависимости от величины будущих доходов выпускников).

Опыт Великобритании показывает, что политические дебаты по поводу платы за обучение, студенческих кредитов, и других элементов разделения затрат в высшем образовании, а также наступления рыночных сил и иных форм приватизации в академической среде, являются частью более широкомасштабной политической и идеологической борьбы вокруг приемлемого размера государственного сектора, форм и объемов государственных платежей, объемов и форм государственного регулирования, необходимого для обеспечения общественных интересов, и социальных приоритетов, раскрываемых государством в его решениях относительно того, в пользу кого или какой общественной цели направить или перераспределить бюджетные средства.

Экономическая эффективность альтернативных грантовых и ссудных субсидий

В контексте политик и политических целей конкретных стран мы можем рассмотреть экономическую эффективность альтернативных форм целевой финансовой помощи, таких как гранты или фактические гранты ссудного субсидирования, каждая из которых рассчитана на определенную категорию студентов и/или семей. В промышленно-развитых странах, чьи представители принимали участие в семинарах, проводившихся в г. Дуро, можно выявить, как минимум, десять различных альтернативных форм государственного субсидирования:

1. прямые гранты, рассчитанные на семьи с низким доходом и незначительными активами (т.е., *гранты для нуждающихся семей*);
2. прямые гранты, основанные на других (нежели чем семейный доход) параметрах, связанных с низким участием их получателей в процессе получения высшего образования (таких, как этническая принадлежность, пол, место жительства);
3. прямые гранты, предоставляемые за академические заслуги или достижения студента в период обучения в средней общеобразовательной школе (т.н. *наградные гранты*);
4. прямые гранты, предоставляемые за академические заслуги или достижения студента в период обучения в высшем учебном заведении (т.е., *наградные гранты*);
5. прямые гранты, предоставляемые за особые заслуги и таланты, которые вуз желает видеть в своих студентах (такие, например, как спортивные достижения и атлетические таланты);
6. «авансовые» кредитные субсидии (*фактические гранты*) в форме низкой процентной ставки, соответствующей низкому доходу родителей заемщика на момент кредитования (т.е., *гранты для нуждающихся семей*);
7. «авансовые» кредитные субсидии (*фактические гранты*) в форме низкой процентной ставки, обусловленной низким участием заемщиков в процессе получения высшего образования на момент кредитования;
8. «списание невыплаченного остатка по кредиту» (*фактические гранты*), обусловленное низким доходом заемщика на протяжении длительного периода времени (т.е., как в случае со *студенческим кредитом, график погашения которого зависит от дохода выпускника*);
9. «списание долга» (*фактические гранты*), обусловленное высокой академической успеваемостью студента (т.е., *наградные гранты*);
10. «списание долга» (*фактические гранты*) обусловленное профессиональным выбором выпускника по окончании обучения (например, работа в качестве учителя в городской или сельской школе).

Эти разные типы отражены в Таблице 1 вместе с их предполагаемыми целями, общественными и институциональными задачами, и некоторыми соображениями относительно их экономической эффективности. В некоторых случаях выбор одного типа субсидий в ущерб другому обусловлен выбором альтернативных политических целей. Однако там, где есть всего одна цель (например, обеспечение равных возможностей для получения высшего образования), политический вопрос упрощается и сводится к обеспечению экономической эффективности альтернативных форм государственного субсидирования. Например, выделение грантов представителям малообеспеченных слоев населения с целью расширения их участия в получении высшего образования необходимо оценить с точки зрения альтернативных государственных расходов, таких как следующие:

- снижение платы за обучение для представителей малообеспеченных слоев населения как прямая компенсационная выплата сразу после зачисления, т.е. в обход дополнительных процедур, связанных с подачей заявлений и т.д.;¹¹
- (незначительное) снижение платы за обучение для всех или субсидированные ссуды для всех, т.е., нецелевое субсидирование;
- меньшее количество значительно субсидированных кредитов, предоставляемых тем же самым «целевым социальным группам», что и гранты для малообеспеченных граждан (т.е., для детей из малообеспеченных семей);
- больший объем средств, доступных для предоставления минимально субсидированных или даже несубсидированных кредитов для тех же самых «целевых групп»;
- субсидированные кредиты, предоставляемые «пост фактум» в форме списания непогашенной задолженности по ссуде для тех выпускников, чьи доходы на протяжении длительного времени остаются низкими, т.е., субсидированные государством кредиты, график погашения которых зависит от дохода выпускника.

Именно со студенческими кредитами, будь они минимально или значительно субсидированы, необходимо сравнивать экономическую эффективность грантов, потому что, по крайней мере, внешне студенческие кредиты, особенно минимально субсидированные, обходятся государству гораздо дешевле. Поэтому, если гранты и ссуды считать одинаково эффективными в устранении или снижении финансовых барьеров на пути к получению высшего образования (или в достижении иных общественных целей), предпочтение стоит отдать кредитам (к тому же минимально субсидированным), и позволить

¹¹ Фактически, такой дисконт был бы автоматическим и полностью не зависел бы от грантодателя. Однако преимуществом *грантов*, выделяемых в соответствии с размером дохода, по сравнению с *платой за обучение*, устанавливаемой в соответствии с размером дохода, является то, что гранты проще «настроить» под каждого конкретного получателя, и гранты меньше зависят от декларируемого дохода, который зачастую оказывается весьма несовершенным критерием оценки платежеспособности.

государству перераспределить средства, изначально предназначенные для предоставления грантов, для субсидирования значительно большего количества студенческих кредитов что, по крайней мере, теоретически позволит достичь значительно больших результатов в снижении финансовых барьеров на пути к получению высшего образования. С другой стороны, если существуют явные ограничения на использование займов для устранения или, по крайней мере, существенного снижения непропорционального зачисления в вузы представителей некоторых социальных групп, как, например, часто упоминаемая *антипатия к наличию долга*, якобы свойственная представителям некоторых социально-экономических, этнических, и других групп населения, то использование государственных средств, изначально предназначенных для выделения грантов, для увеличения фонда студенческого кредитования, скорее всего, не будет экономически эффективным.

Таблица 1

Классификация грантов по целевым группам, общественным или институциональным целям, и предполагаемой экономической эффективности

Виды грантов	Целевая группа	Общественная (О) или институциональная (И) цель	Предполагаемая эффективность
1. Прямые гранты для семей с низким доходом и незначительными активами (<i>гранты для нуждающихся семей</i>)	Дети на иждивении у малообеспеченных родителей	(О) Снизить финансовые барьеры, расширить участие целевых групп; (И) Повысить разнообразие и ценность обучения и диплома	Особенно применимы в случаях, когда родители официально обязаны участвовать в оплате обучения своих детей. Требуется эффективной и проверяемой системы оценки платежеспособности.
2. Прямые гранты для <i>студентов</i> с низким доходом и незначительными активами	Взрослые или независимые студенты с низкими доходами и незначительными активами	Снизить финансовые барьеры, расширить участие целевых групп	Концептуально сложны, т.к. почти <i>все</i> независимые студенты <i>нуждаются</i> , и доказать преимущество грантов по сравнению с кредитами довольно сложно.
3. Прямые гранты для студентов, недостаточно представленных в высшей школе (этнические меньшинства, женщины, жители удаленных районов)	Мало представленные этнические меньшинства (в некоторых странах – женщины)	Снизить финансовые барьеры, расширить участие целевых групп	Возможно, эффективны в сочетании с низким доходом родителей, но вызывают все больше политических споров.
4. Прямые гранты для способных студентов или гранты за заслуги и достижения в период обучения в средней общеобразовательной школе (<i>наградные гранты</i>)	Отличники учебы в средних школах	(О) Поощрить академическую успеваемость студентов школ; (И) повысить престиж вуза	В основном привлекательны для политических консерваторов; спорное использование государственных средств для выделения грантов оказывает минимальный эффект на зачисление студентов.
5. Прямые гранты за академические заслуги или достижения в период обучения в вузе (<i>наградные гранты</i>)	Отличники учебы в вузах	(О) Поощрить академическую успеваемость студентов вузов; способствовать своевременному получению диплома	Похожи на №3: Не ясно, как они влияют на успеваемость.
6. Прямые гранты, предоставляемые за особые таланты, которые вуз	Студенты, обладающие спортивными	Общественной цели нет, но могут повысить престиж вуза или	Редко или вообще не используются с

желает видеть в своих студентах	или музыкальными талантами	программы обучения	государственными грантами; вызывают все больше споров применительно к спортсменам в США.
7. «Авансовые» кредитные субсидии (фактические гранты) в форме низкой процентной ставки, предоставляемые малообеспеченным или недостаточно представленным гражданам	Представители целевых групп, которым, тем не менее, приходится занимать деньги для оплаты всех или части личных расходов	Могут помочь преодолеть антипатию к наличию долга и «неловкость» в случае дефолта; могут стимулировать желание взять займы	Дорогостоящи и представляют собой компромисс в отношении прямых грантов; не выяснено, влияет ли процентная ставка на преодоление антипатии к наличию долга или желание взять займы.
8. «Списание непогашенных остатков по ссудам» (фактические гранты) выпускникам с низкими доходами	Выпускники, чьи доходы на протяжении длительного времени остаются низкими, не позволяя им погасить ссуду, остаток по которой им в итоге прощается	Снижают риск неуправляемого долга и возможной «антипатии к наличию долга»; могут стимулировать желание взять займы	Предполагает зависимость от доходов: если так, то предпочтительней исходить из доходов выпускников по окончании учебы, чем из доходов родителей на момент заимствования.
9. «Списание долга» (фактические гранты), за высокую академическую успеваемость (наградные гранты)	Отличники учебы в вузах	(O) Поощряют академическую успеваемость студентов вузов; способствуют своевременному получению диплома	Неизвестно, влияет ли «награда» в виде списания долга на академическую успеваемость; риск наградить того, кто не нуждается в награде.
10. «Списание долга» (фактические гранты) за профессиональный выбор выпускника по окончании обучения (работа в качестве учителя в городской или сельской школе)	Студенты, выбирающие целевые профессии (например, медсестра), или целевые места работы (например, город, или сельская местность)	Компенсируют дефицит кадров в конкретных профессиях и непрестижных местах работы	Экономическая эффективность неизвестна (в сравнении с премированием или надбавками к зарплате).

Эту политическую головоломку невозможно разрешить простым декларированием тех фактов, что студенты повсеместно (при всех прочих равных обстоятельствах) предпочтут гранты займам, а низкую плату за обучение или ее полное отсутствие для всех – любым грантам, выделяемым отдельным малообеспеченным студентам. Существование издержек неиспользованных возможностей и уступок необходимо признать, программы, чья текущая стоимость, по крайней мере, приблизительно сопоставима друг с другом, необходимо сравнить. Так, например, некоего объема денежных средств, предназначенных для выделения грантов, должно быть достаточно для того, чтобы выделить гораздо большее количество минимально субсидированных кредитов, или несколько большее количество существенно субсидированных кредитов (предположительно доступных лишь студентам из семей с низкими доходами) или приблизительно такое же количество кредитов, график погашения которых зависит от доходов выпускников, в котором случае субсидироваться будут не студенты, чьи родители были бедны в тот период, когда они посещали колледж, а выпускники колледжей и университетов, чьи собственные доходы по окончании учебы оказались недостаточными для того, чтобы погасить задолженность по кредитам в течение разумного периода времени за счет разумной процентной доли дохода.

Такова сущность экономики: (относительно) научное исследование альтернатив и компромиссов. К сожалению, компромиссы между, например, платой за обучение, ожидаемым финансовым участием родителей, ссудными субсидиями, и грантами глубоко переплетаются с политикой и идеологией, а также с вызывающими беспокойство пробелами в нашем понимании того, как альтернативные государственные расходы влияют на динамику зачисления в вузы конкретных групп студентов.¹²

Публичная политика и расширение доступа к высшему образованию

Эту интерпретацию разделения затрат и экономической эффективности грантов и ссудных субсидий мы завершим следующими наблюдениями, перечисленными в приблизительном порядке их актуальности для общественных политических дискуссий вокруг расширения доступа к высшему образованию в Европе и большинстве стран ОЭСР:

¹² Например, существует много литературы, в основном в США (например, Хеллер 1997), претендующей на объяснение ценовой эластичности спроса на высшее образование, которая в основном рассматривает номинальное повышение платы за обучение в качестве независимой переменной, а изменение общего количества зачисленных студентов в качестве зависимой переменной. Однако основанный на опыте здравый смысл должен подсказать нам, что существует множество альтернативных «решений о зачислении», которые могут быть обусловлены повышением платы за обучение, как, например, большие объемы заимствований, работа на протяжении большего количества часов, уход в академический отпуск на один семестр, возвращение в родительский дом, чтобы подкопить денег, перевод в менее дорогостоящее учебное заведение (или перемена жизненной ситуации на менее затратную), полный уход из вуза, или перемена планов, в результате которой вновь зачисленный студент решает не посещать учебное заведение. Ясно, что две последние альтернативы вызывают наибольшее беспокойство, поскольку представляют собой реальные финансовые барьеры на пути к высшему образованию. Другие, не менее важные альтернативы вызывают гораздо меньшее беспокойство у большинства наблюдателей. Однако, нам очень мало известно об этих более сложных видах человеческой реакции на изменение размера платы за обучение и доступности грантов.

1. Выборные официальные лица, которым демократия делегировала право принимать столь важные решения, должны прояснить и, по возможности, сблизить свои позиции, по вопросу о необходимости устранения финансовых барьеров на пути к получению высшего образования. На это предложение довольно легко отреагировать при помощи минимально необходимых, с политической точки зрения, заявлений. Однако практически универсальная взаимосвязь между низкой академической подготовленностью и низким или амбивалентным интересом к высшему образованию и низким семейным доходом и статусом представителя языкового или этнического меньшинства делает успешное участие в более престижных вузах и более длительных программах обучения менее вероятным даже при наличии существенной компенсаторной финансовой помощи, доступной тем, кто в ней нуждается. Почти определенно известно, что в той степени, в которой целевые субсидии должны устранить все барьеры не только на пути к высшему образованию, но и на пути к его успешному завершению, эффективность, как бы ее не определяли, под конец существенно снизится: то есть, все больше и больше денег будет необходимо для того, чтобы мотивировать плохо подготовленных и амбивалентных на то, чтобы поступить, настойчиво учиться, и в конечном итоге успешно закончить вуз. Стало быть, также определенно известно, что ни одна из стран ОЭСР не направляет достаточное количество средств на устранение, или хотя бы существенное снижение, социально-экономических и этнических диспропорций среди учащихся вузов. Очень сложный, но не просто риторический вопрос, который следует задать нашим выборным лицам, и на который, возможно, нет ответа, заключается в следующем: Какого сокращения вездесущих диспропорций среди тех, кто учится в высших учебных заведениях и в итоге получает высшее образование, можно реально добиться за счет средств реалистично сформированных государственных бюджетов?
2. Официальные лица также должны прийти к некоему более или менее общему согласию относительно того, что есть приемлемое уменьшение не только диспропорций в высшем образовании, но и неизбежных (и, не исключено, что более коварных) диспропорций в разновидностях высших учебных заведений и программ обучения. Даже если допустить, что диспропорции среди тех, кто поступает в вузы и заканчивает их, можно уменьшить, значительные диспропорции могут сохраниться между категорией неэлитных, «доступных» учебных заведений (таких, например, как профессионально-технические училища или частные профессиональные школы) и категорией классических университетов и других избранных, престижных учебных заведений, будь они частными или государственными.
3. Необходимо наличие некоей согласованности (не обязательно *согласия*) в политической позиции относительно приемлемости обязательного участия родителей в оплате высшего образования своих детей, по крайней мере, в той степени, в которой им позволяют это делать их финансовые возможности, и, по крайней мере, до той поры, пока дети не достигнут определенного возраста или уровня высшего образования (иными словами, пока их нельзя будет признать финансово независимыми). Было время, когда даже не считалось нужным задавать такой вопрос: механизмы оказания финансовой помощи студентам в

США, Канаде, Великобритании, Германии, Японии, и практически во всех странах ОЭСР (за исключением скандинавских стран) основывались на финансовом вкладе родителей (в той степени, в которой они могли себе это позволить). Этот подход никогда не вызывал особых симпатий среди студентов, которые, естественно, стремятся быть независимыми, особенно учитывая тот факт, что их доход, обеспечивающий оплату большинства их расходов, связанных с получением высшего образования, проистекает от налогоплательщиков. Но если предположить, что этот подход больше не является эффективным, основной альтернативой иждивенчеству (для целей установления приемлемой доли родительского участия в оплате расходов, связанных с высшим образованием) является сам студент вкупе с образовательным кредитом. И хотя кажется маловероятным, чтобы государство пошло на попятный в отношении «ожидаемого финансового участия родителей», именно это и произошло летом 2004 г. в Великобритании (и официально вступило в действие в 2006 г.), которая, очевидно, была введена в заблуждение той политической легкостью, с которой Шотландия согласилась внедрить австралийскую систему студенческих ссуд, график погашения которых зависит от дохода выпускника, *вместо* авансовой платы за обучение, взимаемой с родителей (Джонстоун, 2004b).

4. Программа студенческих займов (подлежащих погашению), как и программа грантов (не подлежащих возврату), выстраивается на основе относительно точных оценок стоимости обучения (т.е., плата за обучение, учебники, и т.д.) и предположений относительно величины минимально необходимых затрат, связанных с бытовой жизнью студента (т.е., питание, аренда жилья, и другие повседневные расходы). Предположения о величине повседневных затрат студента, или так называемые «разумные оценки», сильно различаются в зависимости от местных цен на продукты питания и аренду жилья, от того, живет ли студент дома или отдельно от родителей, а также от возраста студента, т.е., от того, является ли возраст студента традиционным, а сам он – иждивенцем на попечении у родителей, или же он является совершеннолетним финансово независимым человеком, обремененным семейной ответственностью, у которого, возможно, имеются на иждивении свои собственные дети. Разумную оценку необходимых повседневных затрат студента традиционного возраста, находящегося на иждивении у родителей, можно сделать, исходя из одного места жительства. Однако в случае с независимым студентом, повседневные траты сильно различаются и зависят от индивидуальных обстоятельств, которые не так легко оценить. А поскольку необходимые повседневные траты независимого студента практически во всех случаях будут выше (как не считай), размер грантов или кредитов, необходимых для устранения барьеров на его пути к высшему образованию, будет больше, увеличивая, таким образом, финансовую долю государства при использовании конкретного метода определения этой «разумной оценки» повседневных затрат. Оценки размеров актуальных и разумных повседневных жизненных расходов, основанные на результатах ряда опросов (например, Сервенан и Ашер, 2004, Хемингуэй, 2004) содержат примеры эмпирического подхода к решению этого вопроса. Но это явление, т.е., все возрастающая доля

независимых студентов с более высокими, а также более различающимися в каждом конкретном случае жизненными расходами, будет представлять все более серьезную проблему для программ финансовой помощи, стремящихся снизить финансовые барьеры на пути к высшему образованию. А возрастающая социальная потребность в финансово доступном для всех слоев общества высшем образовании не только *начального*, но и *продвинутого* уровня, обусловит возникновение дополнительных финансовых и технических проблем.

5. Насколько важной для политиков является государственная задача обеспечения *финансового здоровья (государственных) колледжей и университетов* (не зависимо от метода определения такого «финансового здоровья») по сравнению с государственной задачей побудить, посредством какой-либо государственной субсидии, *некое дополнительное количество (и, стало быть, почти по определению академически маргинальных) студентов принять участие в получении высшего образования?* Если некоторые (государственные) колледжи и университеты, предположительно в силу своей превосходной академической репутации, могут компенсировать дефицит государственно-бюджетного финансирования и сохранять безупречное качество своих образовательных услуг за счет увеличения платы за обучение, гарантированно недоступной, по крайней мере, для некоторых малообеспеченных студентов, должно ли им позволяться подобное поведение, даже если его результатом является расширение социально-экономических диспропорций между группой элитарных частных и государственных вузов и всеми остальными учебными заведениями?¹³ Является ли выделение существенно больших грантов, необходимых для обеспечения доступа традиционно мало представленных в высшем образовании студентов к высшим учебным заведениям (будь то государственным или частным), обучение в которых стоит очень дорого, экономически-эффективным расходование государственных средств, особенно когда даже гораздо более скромная плата за обучение воспринимается некоторыми в качестве фактора, отпугивающего потенциальных студентов?¹⁴
6. Действительно ли ученые, политические аналитики, и официальные лица верят столь часто повторяемому заявлению о том, что так называемая *антипатия к наличию долга* обусловлена невыгодным социально-экономическим положением и/или принадлежностью к определенному полу или этническому меньшинству, признавая, таким образом, тот факт, что проблему недостаточного участия представителей указанных групп населения в получении высшего образования *невозможно* решить за счет *кредитов*, какими бы привлекательными ни были их условия, и что решение этой проблемы потребует выделение большего количества (*более дорогих*) *грантов*, потому что указанные группы населения испытывают культурно-обусловленную антипатию к заимствованию денежных средств (Каллендер, 2003а, 2003b и

¹³ Эта проблема является весьма актуальной в Великобритании; она обсуждается в контексте так называемой *дифференцированной* платы за обучение.

¹⁴ Основной американский грант, доступный малообеспеченным студентам, известный как Пелл Грант, никак не связан с размером платы за обучение и демонстрирует общепринятую позицию федерального правительства, согласно которой гранты, выделяемые в рамках этой программы, призваны обеспечить доступ, но не «выбор», не доступ к самым престижным, избранным вузам.

глава xxx)? Это широко распространенная точка зрения, несмотря на то, что многие считают ее доводы неубедительными (Брэдли и Уайтхед, 2003). Более того, даже если и существует явная взаимосвязь между низким семейным доходом и неучастием в получении высшего образования *из-за нелюбви быть в долгу*, является ли такая взаимосвязь достаточно существенной и достойной того, чтобы предпочесть гранты кредитам и расходовать на них значительные дополнительные государственные средства, или даже расходовать еще большие дополнительные средства, полностью отказавшись от платы за обучение, навлекая, тем самым, на государство, вмененные издержки, и лишая его возможности осуществлять иные расходы, которые могли бы принести пользу студентам и учебным заведениям?¹⁵

Высшее и другие виды профессионального образования стоят дорого. Общая стоимость обучения, а также стоимость обучения в пересчете на одного студента, растет, обгоняя рост потребительских цен, т.е. темпы инфляции, и, как правило, даже правительства развитых стран не в состоянии конкурировать с этим ростом. Эта глава была посвящена экономической эффективности различных форм разделения затрат и целевого государственного субсидирования, направленных на обеспечение тонкого и сложного баланса между:

- Финансово здоровыми университетами и другими высшими учебными заведениями, признавая растущую пользу высшего образования для частных лиц, экономических систем, и обществ;
- Расширенным и более справедливым доступом к высшему образованию, признавая сохраняющиеся, но политически и морально неприемлемые диспропорции в зачислении, обучении, и успешном завершении высшего образования студентами, обусловленные принадлежностью к определенному социальному классу и другими демографическими характеристиками; и
- Наиболее эффективным использованием государственных, обеспечиваемых налогоплательщиками, средств для достижения любых общественных целей, признавая ненасытный финансовый аппетит высшего образования и острую конкурентную борьбу за скудные государственные ресурсы.

В этой главе мы попытались представить весь набор стратегий, определяющих (так или иначе) плату за обучение, ожидаемое финансовое участие родителей, проверку нуждаемости, студенческие и/или родительские ссуды, степень их субсидирования государством, и все разнообразие государственных и институциональных грантов и видов финансовой помощи, как комплекс политик,

¹⁵ Существует, по крайней мере, некая нестыковка между утверждением о том, что молодые люди из малообеспеченных семей или из числа этнических меньшинств, которые традиционно избегали высшего образования, теперь должны непременно его получать, потому что времена изменились, и утверждением о том, что не следует ожидать, что такие люди примут другие аспекты модернизации, такие, например, как уместность взятия ссуды, и в особенности, уместность инвестирования в собственное образование.

призванных сместить в ту или иную сторону относительно фиксированный набор затрат, которые несут налогоплательщики, родители, студенты, и благотворители в процессе достижения разнообразных целей, обусловленных политикой в сфере высшего образования. Эти политики определяют фундаментальный финансовый статус, и тем самым, характер и качество университетов и других высших учебных заведений, и обуславливают относительную доступность высшего образования и участие в нем различных представителей населения, различающихся по своему социально-экономическому положению, культурно-этническому происхождению, а возможно даже и своей принадлежностью к тому или иному полу.

Источники

- Bowen, W. и D. Breneman. «Student Aid: Price Discount or Educational Investment?» *The Brookings Review*, декабрь 1992.
- Bradley, P. и A. Whitehead [члены парламента]. “Excellence, Equity and Access: Squaring the Circle of Higher Educational Funding”, раздел 2, 2003.
- Callender, C. *Attitudes to debt: School leavers and further education students' attitudes to debt and their impact on participation in higher education*. Лондон: Universities UK 2003a.
- Callender, C. «Degrees of Debt - How Poorer Students are Put Off University» *Economic and Social Research Council* Выпуск 14, 2003b.
- Cervenak, A. и Usher, A. *The More Things Change ... Undergraduate Student Living Standards After 40 Years of Canada Student Loan Program*. Вашингтон, округ Колумбия: Educational Policy Institute, Inc. 2004.
- Department for Education and Skills (DfES). *The Future of Higher Education*. Лондон: The Stationery Office, 2003.
- Heller, D. «Student price response in higher education: An update to Leslie and Brinkman», *The Journal of Higher Education*. 68:6 (1997), 624-659.
- Hemingway, F. *Does Money Matter?* Монреаль: The Canada Millennium Scholarship Foundation, 2004.
- Independent Committee of Inquiry into Student Finance, *Student Finance: Fairness for the Future* (The Cubie Report). Эдинбург: Independent Committee of Inquiry into Student Finance, 2000.
- Johnstone, B. *Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*. Нью-Йорк: College Entrance Examination Board, 1986.
- Johnstone, B., «Financing Higher Education: Who Should Pay?» in Altbach, P; R. Berdahl, а P. Gumpert (ред.) *American Higher Education in the Twenty-first Century: Social, Political and Economic Challenges*. Балтимор: the Johns Hopkins University Press, 1999, 347-369. [Исправленное издание 2004.]

- Johnstone, B. «Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education». *The Welsh Journal of Education* [Специальный международный выпуск]. 11.1 (2002): 18-36.
- Johnstone, B. «Cost-Sharing in Higher Education: Tuition and Financial Assistance». *Czech Sociological Review* 39.3 (2003): 351-374.
- Johnstone, B. «The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives». *Economics of Education Review* 20:4 (2004a): 403-410.
- Johnstone, B. «Cost-Sharing and Equity in Higher Education: Implications of Income Contingent Loans» в Pedro T, B. Jongbloed, D. Dill, и A. Amaral, (ред.) *Markets in Higher Education*. Дордрехт, Нидерланды: Kluwer Academic Publishers, 2004, стр. 37-60. [Том 6 в серии *Higher Education Dynamics*, семинар в Дуро №.3].
- Johnstone, B. «Higher Education Finance and Accessibility: Tuition Fees and Student Loans in Sub Saharan Africa». *Journal of higher /Education in Africa* [готовится к выходу 2004с]
- Marcucci, P. и B. Johnstone, «Tuition Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales». Buffalo: University at Buffalo Center for Comparative and Global Studies in Education, 2003.
- Woodhall, Maureen, «Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants, and Loans in International Perspective» *The Welsh Journal of Education* [Специальный международный выпуск]. 11.1 (2002): 1-9.

12/6/04