
В 2006 г. правительство Казахстана пригласило группу экспертов ОЭСР и Всемирного банка подготовить доклад о развитии системы высшего образования в республике. Команда экспертов из девяти стран проанализировала огромный массив информации и посетила более 20 вузов в четырех городах. Одним из самых интересных открытий стала система финансирования высшего образования в Казахстане, в которой были осуществлены весьма смелые новации. Данная статья построена на материалах проведенного анализа. Нам представляется, что она может быть интересна для российского читателя. Ведь система высшего образования в Казахстане стартовала с той же точки (даже, пожалуй, с некоторым отставанием), что и российская. Однако принципы финансирования вузов в России в значительной степени остаются неизменными с момента появления негосударственных вузов и возможности платного обучения в государственных вузах. Возможно, опыт соседей сможет пролить свет на причины поразительной устойчивости и возможности модернизации российской системы финансирования высшего образования, которой недовольны как те, кто распределяет деньги, так и те, кто их получает.

От редакции

ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ: ОТКРЫТИЯ И УРОКИ¹

Статья поступила
в редакцию
в августе 2007 г.

Статья основана на материалах обследования системы высшего образования в Казахстане экспертами Организации экономического сотрудничества и развития и Всемирного банка. Рассматриваются стратегии мобилизации ресурсов, которые применяет правительство, чтобы компенсировать низкий уровень финансирования образования: стимулирование развития частного высшего образования, доленое финансирование образования, приватизация государственных университетов. Подробно обсуждается грантовая (ваучерная) система финансирования образования, действующая в Казахстане.

Аннотация

В настоящей статье сначала приводятся некоторые общие факты, задающие контекст анализа, а затем обсуждаются следующие аспекты политики в области финансирования высшего образования.

Введение

- Мобилизация ресурсов: достаточно ли Казахстан инвестирует в систему высшего образования?

¹ Авторская группа: К. Макриди (ведущий автор), М. Каннинг, И. Дежина, Б. Галабов, Ф. Мармолехо, Н. Агапитова, Э. Куадра, Р. Джоши, Д. Салми, И. Фрумин. Руководители проекта И. Витман (ОЭСР) и И. Фрумин (Всемирный банк).



- Распределение ресурсов: стимулируют ли инновации в системе образования к эффективному распределению государственных ресурсов и вознаграждают ли они за успехи в работе?

- Использование ресурсов: эффективно ли оно?

- Социальная справедливость: как распределяются государственные средства среди различных групп населения?

Мы исключили из рассмотрения финансирование вузовских научных исследований, сосредоточившись на механизмах финансирования образовательной деятельности.

Общая характеристика системы высшего образования

Количество вузов в Казахстане резко возросло после того, как страна обрела независимость и в 1993 г. правительство законодательно разрешило создавать частные университеты. В настоящее время в стране действуют 177 университетов, 68 государственных и 109 частных, а также 5 филиалов российских университетов [2].

За период с 1999 по 2005 г. контингент учащихся вузов в Казахстане увеличился почти вдвое, хотя количество бесплатных мест уменьшилось. В 2004/05 г. общее количество учащихся высших учебных заведений составляло 744 200 человек. Согласно казахстанским статистическим данным по образованию за 2005 г. [1], это составляет 34,2% соответствующей возрастной группы. Из них 349 600 (47%) студентов обучались по дневной форме обучения, 392 200 (52,7%) — по заочной и 2 300 (0,3%, почти все — в частных университетах) — по вечерней. 344 200 студентов учились в частных учебных заведениях (46,3%), из них 36,5% — на дневном отделении и 62,8% — на заочном.

Прием в вузы, за который ранее отвечали сами учебные заведения, теперь зависит от результатов Единого национального тестирования (ЕНТ), которое было введено на республиканском уровне в 2003/04 учебном году. ЕНТ является попыткой внедрить прозрачную процедуру приема студентов, исключая коррупцию. Все высшие учебные заведения обязаны принимать студентов исключительно на основе результатов ЕНТ. Тестирование в виде комплексного испытания по четырем предметам проводится по всей республике в один день, в одно и то же время. Результаты определяются с помощью компьютеров в тот же день.

ЕНТ можно сдавать на русском или казахском языке. Обязательными составляющими ЕНТ являются: казахский или русский язык; история Казахстана и математика. Четвертый, профильный предмет выбирает учащийся. Результаты оцениваются по 120-балльной шкале (максимум 30 баллов по каждому предмету). Для поступления в вуз требуется набрать минимум 50 баллов в целом, в том числе не менее семи баллов по профильному предмету. В медицинские институты принимаются набравшие минимум 60 баллов. Абитуриенты, набравшие по ЕНТ не менее 30 баллов, имеют право учиться в средних профессионально-технических учебных заведениях, или колледжах.



Обучение проводится в основном на русском (439 100 студентов, или 58,8%, в 2004/05 учебном году), казахском (298 800, или 40%), а также английском (5 700 студентов, или 0,8%) и узбекском (3 527 студентов, или 0,5%) языках.

В государственных и частных высших учебных заведениях в 2004/05 учебном году работали 42 333 преподавателя, из которых 2 728 (6,4%) имели степень доктора наук и 12 350 (29,1%) — степень кандидата наук (примерно приравнивается к PhD). Интересно отметить, что эти показатели чуть ниже в государственных вузах (5,8% и 28,6% по сравнению с 7,1% и 29,9%). По оценкам специалистов, на одного преподавателя в вузах Казахстана приходится 10,3 студента (в пересчете на студентов очного отделения) в государственных заведениях и 11,2 — в частных [2].² Зарплаты невысокие, и многие преподаватели работают в двух или более университетах. Таким образом, соотношение студентов и преподавателей в отдельных заведениях составляет примерно 8:1, как и рекомендует Министерство образования и науки (МОН).

Несмотря на быстрый рост доходов за счет добычи нефти и газа, государственные расходы на образование в Казахстане остаются низкими. По официальным статистическим данным, расходы на образование составляют менее 15% от общих государственных расходов, снизившись почти на 20% за несколько лет (табл. 1). В бюджете образования доля высшего образования одна из самых низких в мире — меньше 10%.

Мобилизация
ресурсов

Таблица 1

Расходы на образование

Год	Государственный бюджет в % ВВП	Образование в % ГК ВВП	Образование в % государственного бюджета	Высшее образование в % бюджета образования
1998	-	-	18,7	-
1999	23,1	3,9	16,8	-
2000	22,8	3,3	14,1	10,0
2001	23,0	3,3	14,0	9,1
2002	21,4	3,2	14,9	9,9
2003	22,5	3,2	13,9	8,5
2004	23,4	3,4	14,4	7,9
2005	-	3,6	-	-

Источник :[9; 10].

По сравнению с другими странами государственные расходы на образование в Казахстане чрезвычайно низкие. Из табл. 2 видно, что при расходах на высшее образование на уровне примерно 0,3% от валового внутреннего продукта (ВВП) Казахстан не выдер-

¹ Для получения эквивалента количества студентов, обучающихся в режиме полной занятости, каждый студент вечерней формы считается с коэффициентом 0,5, а студент заочной формы обучения — с коэффициентом 0,25.



живаает сравнения с такими странами, как Малайзия, Таиланд и Китай, не говоря уже о среднем показателе по странам ОЭСР (1,7%).

Таблица 2 Государственные расходы на высшее образование

Страны	Расходы на высшее образование в % ВВП
Дания	2,5
Финляндия	2,1
Германия	1,2
Ирландия	1,2
Южная Корея	2,4
Швеция	2,2
Великобритания	1,1
США	1,5
Среднее по ОЭСР	1,7
Казахстан	0,3
Китай	0,8
Индия	0,7
Малайзия	2,8
Россия	0,7
Таиланд	0,8

Источник: [4; 8]

Чтобы компенсировать низкий уровень государственного финансирования образования, правительство приняло многостороннюю стратегию мобилизации ресурсов, состоящую из следующих трех стратегических элементов:

- быстрый рост частного высшего образования;
- долевое участие в затратах на обучение в государственных университетах и колледжах;
- приватизация некоторых государственных университетов.

Частное высшее образование

В начале 90-х годов XX в. в Казахстане было только 39 высших учебных учреждений, все они были государственными. В последующие годы правительство разработало единую нормативную базу, допускавшую создание частных университетов и институтов. Этот подсектор рос довольно быстрыми темпами. В настоящее время помимо 68 государственных организаций высшего образования работают 109 частных вузов, на которые приходится почти половина всей численности студентов Казахстана (табл. 3).

Таблица 3 Увеличение количества частных учебных заведений и численности студентов

Учебный год	Доля частных вузов (%)	Доля студентов в частных вузах (%)
1991/92	0	0
1999/00	68,7	25,8
2001/02	77,0	35,5
2004/05	61,4	46,3

Источник: [2].



Таким образом, рост охвата населения высшим образованием во многом стал возможным благодаря быстрому росту частного сектора, финансируемого главным образом за счет студентов и их семей.

Надо отметить, что столь резкий рост числа негосударственных учебных заведений вызвал серьезные политические дебаты. В результате были ужесточены требования к лицензированию этих вузов, и весной 2007 г. более 20 негосударственных вузов лишились лицензии. Вместе с тем немало негосударственных вузов в Казахстане вполне конкурентоспособны не только на национальном, но и на международном уровне.

В 1999 г. правительство решило заменить прямые бюджетные трансферты государственным вузам на образовательные гранты, которые студенты-бенефициары могут использовать для обучения в государственном или частном заведении по своему усмотрению. Но так как государственного финансирования текущих расходов хватает только примерно на 20% всех студентов-очников государственных университетов и институтов, другие студенты, принятые в эти заведения, должны платить за обучение сумму, эквивалентную сумме образовательного гранта. Заметим, что и государственные, и негосударственные вузы не имеют права на «демпинг»: стоимость обучения не может быть меньше базового размера образовательного гранта.

Таким образом, в результате быстрого роста частного высшего образования и определения, хотя и не в полной мере, общих правил оплаты обучения в государственных учебных заведениях Казахстан вошел в состав стран с самым высоким уровнем частного финансирования образования. Табл. 4 показывает рост доли частной оплаты в доходах организаций высшего образования (и государственных, и частных) с 71,5% в 2000 г. до 84% в 2004 г.

Долевое участие
в затратах

Таблица 4

Структура доходов высших учебных заведений

Год	Государственные ресурсы (через гранты)	Плата за обучение
2000	29,5%	71,5%
2001	23,0%	77,0%
2002	19,2%	80,8%
2003	17,7%	82,3%
2004	16,0%	84,0%

Источник: [2].

Третьим столпом реформы финансирования образования в Казахстане стала программа частичной или полной приватизации некоторых государственных университетов. Всего 16 университетов добровольно прошли эту процедуру, при которой образовывались

Приватизация



акционерные общества и минимум 35% акций продавалось частным компаниям или лицам. Из 12 университетов, приватизированных к настоящему времени, только два являются полностью частными, в остальных доля государственного участия составляет от 20 до 35%. С точки зрения правительства частичная или полная передача права собственности выгодна, поскольку позволяет экономить на будущих капитальных расходах, за которые государство больше не отвечает, а также приносит государству прибыль в виде средств от продажи акций и налогов, если приватизированный университет успешно работает на коммерческой основе. С точки зрения университета приватизация означает большую независимость от административных правил правительства и возможность более гибкого управления.

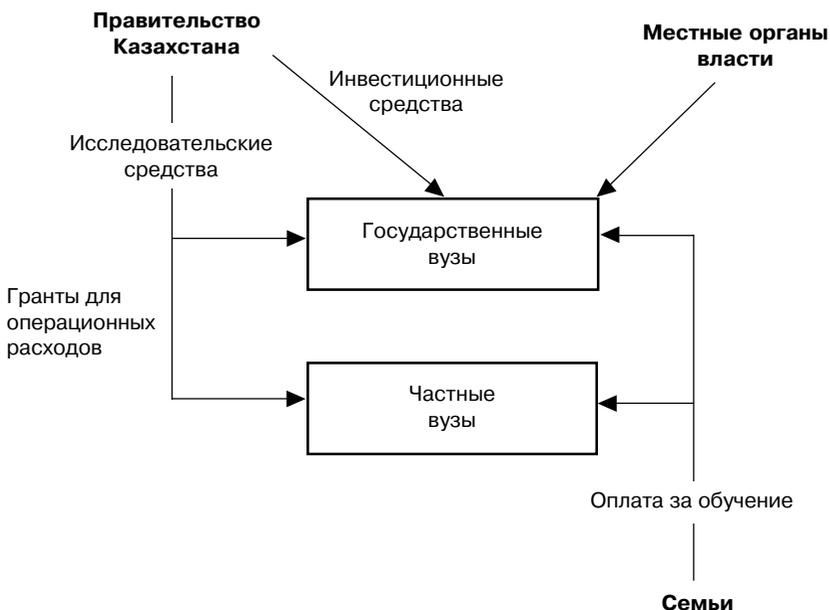
В последнее время правительство осуществило ряд инноваций с целью мобилизации дополнительных ресурсов для финансирования высшего образования. Несмотря на эти усилия, общий уровень государственного финансирования все еще остается чрезвычайно низким по международным стандартам. Казахстану необходимо рассмотреть вопрос о значительном увеличении государственных расходов на образование в целом и высшее образование в частности не только для того, чтобы покрыть большую долю капитальных и текущих затрат, но также для того, чтобы увеличить инвестиции на университетские исследования.

При этом надо признать, что Казахстан предпринял решительные шаги в формировании в общественном сознании представления о необходимости частного финансирования высшего образования, а также в создании в целом позитивного имиджа частного образования. Очень важной с этой точки зрения стала принятая в Казахстане законодательная норма, согласно которой возможно государственное финансирование образовательных услуг, предоставляемых негосударственными вузами. Такое частно-государственное партнерство не только экономически выгодно, но и способствует преодолению целого ряда предрассудков и патерналистских установок. На это же работает и приватизация государственных вузов, которая не только передала под более эффективное управление общественную собственность, но и направила в сферу негосударственного образования важнейший репутационный ресурс.

Можно надеяться, что дальнейшее увеличение расходов на высшее образование, которое окажется возможным при последующем экономическом росте, уже будет направлено не на рост охвата населения высшим образованием, а на повышение качества высшего образования и на формирование его оптимальной структуры.

На рис. 1 представлены источники финансирования государственных и частных университетов в Казахстане.

Рис. 1 Поступление ресурсов в университеты



Механизмы
распределения
ресурсов

Финансирование
текущих расходов

В отличие от многих развивающихся стран, которые все еще полагаются на традиционный подход — исторически сложившееся договорное распределение бюджета среди государственных университетов, Казахстан ввел инновационную ваучерную систему распределения львиной доли текущих государственных ресурсов, выделяемых на высшее образование. В разные годы от 15 до 20% выпускников школ, добившихся по итогам ЕНТ лучших оценок, получают свидетельства об образовательных грантах, с которыми они идут в государственное или частное учебное заведение по своему усмотрению, если выбирают для изучения грантовую специальность. Соответствие учреждений высшего образования грантовым требованиям устанавливает отдел обеспечения качества Министерства образования и науки в зависимости от репутации вуза и специальностей, которым он обучает.

В 2006 г. было выдано 32 500 государственных образовательных грантов, из них 60% — казахоязычным, а остальные 40% — русскоязычным студентам. Эти гранты выдаются Министерством образования и науки лицам, награжденным знаком «Алтын белгі», победителям олимпиад, а также на конкурсной основе по итогам ЕНТ и в соответствии с государственным заказом по определенным специальностям и языкам.

Несмотря на то что грантовая система существует сравнительно недолго, она уже стала эффективным распределительным ин-



струментом для вознаграждения заведений, которые считаются лучшими и предлагают обучение по специальностям, являющимся национальными приоритетами. Все высшие учебные заведения, как государственные, так и частные, заинтересованы в том, чтобы к ним поступало как можно больше студентов по образовательным грантам, а потому уделяют большое внимание улучшению своего имиджа и повышению конкурентоспособности на рынке высшего образования, тем самым способствуя повышению уровня образования в стране и увеличению числа качественных частных учебных заведений. Некоторые университеты из тех, которые посетили эксперты ОЭСР и Всемирного банка, за три года смогли существенно увеличить количество получателей грантов. Беседы со студентами подтвердили, что они тщательно искали информацию о качестве учреждений, включая оценку карьерных перспектив выпускников, при выборе университета. Сейчас уже видны серьезные последствия введения грантовой системы для структуры набора в вузы. Целый ряд вузов на некоторых специальностях вообще лишился «бесплатных» студентов. Некоторые направления подготовки, таким образом, закрылись сами, без всякого административного давления. Интересно также, что ряд частных университетов, установивших относительно высокую плату за обучение, принимает грантовых студентов без доплаты, поскольку это повышает качество студенческого корпуса и престиж университета.

Грантовые (ваучерные) системы образования не получили широкого распространения в мире, и это затрудняет сравнение казахстанского подхода с опытом других стран (табл. 5). Положительный момент заключается в том, что Казахстан щедрее, чем любая другая страна, предлагает равные (а в ряде случаев более высокие) суммы грантов тем студентам, которые хотят учиться в частных университетах. Максимальный размер гранта (\$4000 в год) можно получить для обучения в самом престижном частном университете страны — Казахстанско-Британском техническом университете.

Понятно, что грантовая система устроена достаточно сложно.

Во-первых, государство регулирует число грантов на группы специальностей, поощряя тем самым поступление на те специальности, которые считаются приоритетными для социально-экономического развития и не приносят высокого индивидуального дохода. Эти приоритетные направления выбираются централизованно, как правило, на основе прогнозов занятости, определяемых без достаточных консультаций с работодателями. Ограничения традиционного планирования трудовых ресурсов были установлены давно.

Во-вторых, в восьми вузах, имеющих статус национальных, размер гранта увеличивается в соответствии с довольно значительным коэффициентом. Поэтому число грантовых мест в этих вузах ограничено.

В-третьих, гранты выполняют и функцию поддержки образовательной мобильности для отдельных групп. Установлены следующие квоты для государственных образовательных грантов:



- 30% — для граждан из числа сельской молодежи на специальности, определяющие социально-экономическое развитие села;
- 2% — для лиц казахской национальности, не являющихся гражданами Республики Казахстан;
- 0,5% — для детей-инвалидов;
- 1% — для сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Эти квоты применяются в убывающем порядке набранных баллов *после* приема в вуз студентов этих категорий, сдавших ЕНТ. При равном количестве баллов ЕНТ льготы получают сироты и дети, нуждающиеся в особой поддержке, а также лица казахской национальности, являющиеся гражданами других стран.

Несмотря на все эти оговорки, грантовая система является достаточно прозрачной и одной из наиболее четко устроенных в мире (что видно из табл. 5).

Таблица 5

Матрица действующих грантовых систем

Страна или штат	Год основания	Институциональная приемлемость	Критерии приемлемости	% общего количества студентов	Сумма (эквивалент в долл. США)	Комментарии
Болгария	2001	Только государственные	Только магистратура	90%	1300	Одинаковые суммы для всех студентов всех институтов ставят в невыгодное положение более дорогие исследовательские университеты при отсутствии отдельного бюджета на исследования
Чили (<i>Aporte Fiscal Indirecto</i>)	1981	Государственные и только традиционные частные	Высшие баллы на национальном вступительном экзамене в вузы (только бакалавриат)	27 500 студентов (около 6% всех студентов)	900	Новые частные университеты неприемлемы; отбор через вступительные экзамены в вуз, которые тесно связаны с уровнем семейного дохода
Колорадо (США)	2004	Государственные и частные	Статус резидента в штате	100%	2400 (гос.) 1200 (част.)	
Грузия	2005	Государственные и частные	Студенты бакалавриата с самым высоким баллом на национальном вступительном экзамене	8270 студентов (около 58% всей численности студентов)	800 в среднем	
Казахстан	2001	Государственные и частные	Студенты с самым высоким баллом на национальном вступительном экзамене	14,6%	1200 (гос.) – 4000 (лучшие частные)	Во многом способствует росту хороших частных вузов и обеспечивает студентам реальную возможность выбора



Окончание табл. 5

Страна или штат	Год основания	Институциональная приемлемость	Критерии приемлемости	% общего количества студентов	Сумма (эквивалент в долл. США)	Комментарии
США (закон о правах военнослужащих)	1944	Государственные и частные	2–3 года действительной службы	Все служащие, прошедшие действительную службу, в течение 10 лет после ухода из армии	До 30 000 на расходы на обучение	

Источник: Подготовлено авторами доклада на основании материалов Всемирного банка.

Действующая в Казахстане грантовая система финансирования образования имеет определенные узкие места, которые, возможно, нужно продумать и даже пересмотреть. Во-первых, только очень малая доля студентов может получить образовательный грант из-за ограниченных государственных ресурсов на высшее образование. Во-вторых, критерии, применяемые МОН для определения максимального количества грантов, которые данный университет может получить, и меры регулирования количества грантов, которые идут в разные университеты, нечеткие. И важнейший проблемный аспект грантовой системы в том виде, в каком она существует сейчас, состоит в том, что она одновременно преследует несколько целей, которые не вполне совместимы: содействие конкуренции среди всех высших учебных заведений (государственных и частных), поддержка приоритетных областей исследования и финансовая поддержка студентов, особенно малообеспеченных.

С одной стороны, для политиков естественно искать многофункциональные решения. С другой стороны, нередко возникает ситуация, когда реализация различных функций одновременно мешает полноценной реализации каждой функции в отдельности. Поэтому, возможно, имело бы смысл провести четкие различия между такими элементами образовательного гранта, как оплата обучения и стипендия, путем создания *отдельного фонда стипендий* для привлечения студентов в учебные программы, высокоприоритетные на национальном или региональном уровне.

Целевое финансирование проектов развития

В дополнение к основному финансированию текущих расходов, предоставляемому через образовательные гранты, МОН выделяет определенные ресурсы государственным университетам, чтобы помочь им с инвестициями в развитие. Но критерии для распределения этих ресурсов, по-видимому, не связаны напрямую и прозрачно с показателями работы учреждений-получателей или обоснованностью их предложений.

В лучшем случае критерием получения дополнительных средств является статус вуза. Например, два университета — Национальный



университет им. Аль-Фараби и Евразийский национальный университет им. Гумилева — недавно получили по \$1 млн для привлечения на работу иностранных профессоров. В планах министерства — выделить ресурсы на новые лаборатории определенному числу государственных университетов. Однако неясно, являются ли эти особые инвестиции частью тщательно разработанного стратегического плана по модернизации университетской системы Казахстана.

Для адресации таких инвестиционных средств правительству целесообразно было бы использовать подлинно конкурсные методы распределения финансирования как альтернативу традиционному выделению ресурсов для специальных капиталовложений. При конкурсной системе финансирования вузам пришлось бы соревноваться в качестве проектных предложений. Понятно, что такие конкурсные процедуры имеют смысл лишь в условиях подлинно прозрачного конкурса, когда предложения рассматриваются и отбираются независимыми экспертами в соответствии с четкими процедурами и критериями. Аргентина, Боливия, Болгария, Чили, Гана, Венгрия, Индонезия, Иордания, Мозамбик и Шри-Ланка создали конкурсные фонды примерно лет десять назад. В основном они функционируют существенно более эффективно, чем привычное бюрократическое распределение ресурсов. Такой подход становится особенно важным в условиях экономического роста и увеличения государственного финансирования. Интересно, что в ряде стран могут быть поддержаны даже инвестиционные заявки негосударственных вузов. Важно также отметить, что в странах с относительно небольшим или изолированным академическим сообществом к оценке предложений активно привлекаются иностранные специалисты с тем, чтобы снизить риск субъективности оценок. Практика привлечения международных экспертов давно применяется скандинавскими странами и Нидерландами. Одним из дополнительных преимуществ механизмов конкурсного финансирования является то, что они стимулируют высшие учебные заведения принимать меры по стратегическому планированию, которые помогают им составить предложения, основанные на четкой идентификации потребностей и строгом плане действий.

Серьезной проблемой конкурсного (программного) финансирования является его бюрократизованность и непрозрачность. В ряде университетов высказывалось мнение, что существующие процедуры создают видимость конкурсности и не стимулируют конкуренцию в сфере высшего образования.

Одно из главных ограничений эффективного использования ресурсов — правила, которым подчиняются государственные высшие учебные заведения. Правила государственной службы и текущий построчный бюджет мало стимулируют к инновациям и не обеспечивают гибкости в использовании имеющихся ресурсов. Эта проблема, общая для большинства стран с доминирующим государственным сектором высшего образования, острее выражена в

Использование
ресурсов
на уровне
институтов



Казахстане, где правительство активно поощряет конкуренцию между государственными и частными заведениями через грантовую систему и приватизацию.

Неясно, почему правительство Казахстана не разрешает государственным высшим учебным заведениям работать по тем же правилам административного и финансового управления, что и частные заведения, включая получение сумм, соответствующих образовательным грантам и другим государственным субсидиям, в форме единовременного гранта, который можно использовать гибко в рамках разумных методов финансового управления. Посещения экспертами ОЭСР и Всемирного банка университетов ясно показали, что и полностью частные университеты, и частично приватизированные государственные вузы в состоянии предложить более высокую зарплату и управлять своими ресурсами более эффективно, чем обычные государственные университеты. Условия налогообложения, по которым работают высшие учебные заведения, также должны быть одинаковыми для государственных и частных учреждений.

В то же время хочется отметить, что финансовый надзор за частными высшими учебными заведениями недостаточен с точки зрения прозрачности. Было бы правильно, чтобы все университеты и институты, как государственные, так и частные, готовили ежегодные открытые финансовые отчеты, которые бы проходили независимый аудит, и представляли более полную и открытую картину по всем статьям доходов и расходов. Наличие в вузах управляющего совета, включающего представителей общества и бизнеса, также может привести к усилению контроля за практикой управления и использованием ресурсов.

Размер вузов представляет другую потенциальную проблему для использования ресурсов. В последние годы правительство Казахстана было обеспокоено быстрым ростом числа небольших частных высших учебных заведений, опасаясь, что они не смогут набрать критическую массу, необходимую для того, чтобы предложить качественные программы своим студентам. Имеющиеся данные (см. табл. 6) показывают, что при средней численности студентов очной формы обучения, равной 1200 человек, частные вузы намного меньше государственных университетов, институтов и академий, в которых учатся в среднем 3300 студентов. Но, как видно, сейчас ситуация намного улучшилась: в начале десятилетия средняя численность таких вузов составляла менее 400 студентов-очников.

Таблица 6

Численность студентов очного отделения по категориям учебных заведений

Учебный год	Государственные вузы	Частные вузы
1999/00	3419	396
2004/05	3272	1 155

Источник: [2].



Вместо того чтобы попытаться административно определять и регулировать масштабы частных высших учебных заведений, что так или иначе будет трудной задачей, поскольку они во многом зависят от уровня и вида программы, правительству, возможно, будет лучше обеспечить отслеживание программ низкого качества путем проверки содержания программ и строгого применения установленных законом санкций (условная аккредитация, закрытие).

Что касается использования средств на исследования, следует отметить, что в соответствии с амбициозной целью — войти в 50 самых конкурентоспособных стран мира — правительство Казахстана решило увеличить финансирование науки и исследований в 25 раз в предстоящие пять лет. Однако простое увеличение ресурсов не обязательно даст необходимые результаты. В нынешних институциональных условиях дополнительные ресурсы не будут использоваться стратегически. Этого можно добиться, только если: проводить реально независимую экспертизу в рамках финансирования на конкурсной основе; обеспечить мониторинг и оценку результативности финансирования исследований; достичь максимального баланса между частным финансированием и государственными инвестициями через эффективное партнерство частного и государственного секторов.

Благодаря реформам финансирования образования Казахстан смог занять место среди немногих стран мира, которые дают студентам реальные возможности выбора. Однако важно убедиться в том, что эти реформы не имеют отрицательных последствий с точки зрения социальной справедливости.

Что касается грантовой системы, то стратегическое намерение заключалось в том, чтобы получатели образовательных грантов отбирались только по критериям их способностей и чтобы Единое национальное тестирование не дискриминировало детей из менее обеспеченных семей. Однако результаты Единого национального тестирования свидетельствуют о том, что коэффициент успешной сдачи ЕНТ сильно варьирует в разных школах. В частности, дети из неблагополучных сельских районов с низкой плотностью населения имеют более низкие баллы и коэффициенты сдачи ЕНТ, чем их городские сверстники, не в последнюю очередь из-за того, что они в большинстве своем посещают малокомплектные школы. Это означает, что не талант, а расположение школы влияет на доступ к образовательным грантам.

Выше уже говорилось, что для компенсации такой потенциальной социальной несправедливости в процессе отбора правительством решено оставить до 33,5% образовательных грантов для специальных категорий студентов. Стипендии для нуждающихся иногда также предоставляют областные и городские власти. Однако, чтобы воспользоваться квотой, студент должен набрать как минимум проходной балл по ЕНТ. Найти доступное жилье также является серьезной проблемой. Поэтому трудно судить, достаточно ли

Социальная
справедли-
вость
и механизмы
поддержки
студентов



этих квот для компенсации социальной несправедливости в процессе отбора.

Во-вторых, когда частные высшие учебные заведения устанавливают плату за обучение, отличающуюся от суммы образовательного гранта, которую студенты получают от государства, возникает ситуация перекрестного субсидирования между студентами, финансируемыми государством, и студентами, которые платят за учебу сами. В некоторых случаях вузы устанавливают более низкую плату за обучение для платных студентов, что приводит к положительному эффекту перераспределения. Но в других случаях это неблагоприятно влияет на социальную справедливость, потому что оплачивающие обучение студенты субсидируют студентов и из бедных семей, обучающихся по образовательным грантам.

Третий и, возможно, самый важный аспект, который нужно учесть при исследовании вопросов социальной справедливости, — вопрос доступности обучения для студентов, которые не получают образовательных грантов и поэтому вынуждены платить за обучение сами. Отсутствие определенных данных о социально-экономическом положении студентов по вузам и программам обучения не позволяет составить четкое представление о фактической ситуации. Но разброс платы за обучение, наблюдаемый в разных учреждениях образования, делает очень вероятным предположение, что студенты из семей с низкими и средними доходами по понятным причинам не могут выбрать дорогие университеты (табл. 7).

Таблица 7

Распределение платы за обучение в Казахстане

	Сумма платы за обучение (эквивалент в долл. США)	Плата за обучение в % от ВВП на душу населения
Минимальная оплата (частный вуз)	1000	27,0%
Средняя плата за обучение (государственный вуз)	1200	32,4%
Максимальная оплата (частный вуз)	10 000	270,1%

Источник: Обзор посещенных университетов (сентябрь 2006 г.); [10].

Сопоставление уровня платы за обучение с уровнем ВВП на душу населения показывает, что стоимость обучения в Казахстане намного выше, чем в странах ОЭСР, в которых взимается плата за обучение (табл. 8).

Таблица 8

Плата за обучение в процентах от ВВП в выборочных странах

Страна	Средняя плата за обучение в государственных вузах (эквивалент паритета покупательной способности в долл. США)	Плата за обучение в % от ВВП на душу населения
Австралия	5289	16,7%
Канада	3267	9,9%
Япония	3747	12,2%



Окончание табл. 8

Страна	Средняя плата за обучение в государственных вузах (эквивалент паритета покупательной способности в долл. США)	Плата за обучение в % от ВВП на душу населения
Казахстан	2759	32,4%
Корея	3623	16,6%
Новая Зеландия	2538	11,3%
Великобритания	2294	7,2%
США	5587	13,3%

Примечание: Данные об оплате обучения для Казахстана даны не по паритету покупательной способности, однако это не вносит существенных искажений.

Источник: Обзор посещенных университетов (сентябрь, 2006); [4].

Сознавая, что система долевого участия в затратах на образование создает условия для нарушения принципов социальной справедливости, правительство в середине 90-х годов разработало программу студенческих кредитов, которой управляло существовавшее тогда Министерство высшего образования. Это была щедрая схема кредитов без начисления процентов для студентов и с долгим сроком для возврата средств (до 15 лет) после окончания вуза. Но даже при этих благоприятных условиях выпускники не чувствовали себя обязанными возвращать кредит, а министерство редко осуществляло принудительное взыскание. Попытки ужесточить эту схему вызвали всплеск недовольства, и правительство отменило этот тип кредитования вообще. Выданные студенческие кредиты были преобразованы в гранты, что дорого обошлось бюджету.

Новая схема была создана недавно с участием пяти коммерческих банков, работающих под надзором государственного акционерного общества «Финансовый центр» (ФЦ). Банки предлагают займы по сниженной процентной ставке (14% по сравнению с 23% по обычным потребительским кредитам). ФЦ дает гарантию на случай невозврата средств в объеме 50–95% от суммы гранта в зависимости от успеваемости заявителя. Правительственная гарантия распространяется только на основную сумму займа, а коммерческие банки принимают риск по оплате процентной ставки. Семьи студентов обязаны обеспечить залог (собственность или доход родителей). За возврат кредита отвечают банки. Капитализация ФЦ была рассчитана на основе максимальной штрафной процентной ставки — 20%.

Благодаря этому партнерству с коммерческими банками, позволяющему государству использовать заемный частный капитал для финансирования программы студенческих займов и частичную правительственную гарантию невозврата, новая схема студенческих кредитов, созданная «Финансовым центром», по-види-



тому, будет более жизнеспособна с финансовой точки зрения, чем предыдущая система, которую финансировало государство. Она также стимулирует студентов к учебе, поскольку получателям студенческих кредитов нужно поддерживать хорошую успеваемость для сохранения уровня гарантии из года в год.

Но реальным испытанием действенности этой схемы будет фаза реализации, и поэтому «Финансовому центру» нужно вести тщательный мониторинг привлечения кредитов студентами и их возврата после окончания вуза.

Хотя еще слишком рано оценивать новую схему кредитования, поскольку она только начала работать (начальный охват составил 100 студентов в 2006 г.), есть некоторые признаки того, что необходима целенаправленная кампания по информированию населения о новых возможностях оплаты образования. Посещения вузов и собеседования со студентами, профессорами и администраторами показали, что мало кто знает о существовании новой схемы студенческих кредитов. По-видимому, важно дополнить существующие информационные каналы (постеры, афиши и web-сайт) кампаниями в СМИ (объявления на радио и ТВ и информационные программы) и посещениями вузов по всей стране. Международный опыт показывает, что хорошая информационная и маркетинговая стратегия продвижения программы студенческих кредитов является важным фактором успеха [5]. Новая программа студенческих кредитов, имеющая очевидные преимущества перед прежней, тем не менее небезупречна с точки зрения обеспечения социальной справедливости. В том виде, в котором она существует сейчас, программа студенческих кредитов «Финансового центра», по-видимому, недоступна тем студентам, которые больше всего нуждаются в финансовой помощи, по трем причинам. Во-первых, студентам с низким уровнем доходов труднее выполнить требование по обеспечению имущественного залога, чем студентам из более обеспеченных семей, что является первым критерием отбора при подаче заявления на кредит в коммерческих банках. Во-вторых, несмотря на то что процентные ставки значительно ниже, чем по обычным потребительским займам, есть признаки того, что студенческие кредиты недоступны для студентов с низким доходом. В-третьих, студенческий кредит покрывает только оплату обучения, но не жилья, что становится непреодолимой проблемой для студентов из малообеспеченных семей.

Руководство «Финансового центра» осознает указанные проблемы и ищет способы их решения. «Финансовый центр» начал переговоры с университетами по запуску пилотной программы, в которой университет будет выступать в качестве гаранта вместо семьи студента. Он также изучает возможность преобразования схемы кредитов в программу, состоящую из двух направлений. Студенты, не имеющие проблем с имущественным залогом, получают кредит на существующих условиях. Для студентов, которые не смогут обеспечить необходимый имущественный залог, правительство будет выступать в роли гаранта и даже может предоставлять



субсидии для выплаты процентов. Независимо от того, какой подход выберет правительство, важно ввести дополнительные механизмы (отказ от права требования залогового обеспечения, субсидии на процентную ставку и т.д.) для обеспечения доступности новой схемы коммерческих студенческих займов для самых бедных студентов.

Если вопросы эффективности кредитования и обеспечения принципов социальной справедливости не удастся разрешить в ходе внедрения новой коммерческой схемы студенческих кредитов, правительство Казахстана может изучить целесообразность в среднесрочной перспективе замены коммерческой схемы студенческих кредитов на систему студенческих кредитов, зависящую от дохода, которая одновременно будет и более эффективной, и социально справедливой. Несколько стран (Австралия, Новая Зеландия, Гана, Швеция, Великобритания, Канада) перешли в середине 90-х годов на такие системы кредитов, называемые еще налогом на выпускников, по которым кредит выплачивается долями, которые устанавливаются в размере фиксированной доли годового дохода выпускника [6].

Хотя опыт, накопленный до настоящего времени, весьма незначителен, такие системы теоретически могут достичь лучшего баланса между эффективным возмещением затрат и риском заемщика [2]. Администрирование по таким схемам обычно проще и дешевле, так как возмещение затрат осуществляется через существующие механизмы сборов, такие как взимание подоходного налога или системы социального страхования. Кроме того, кредиты, зависящие от дохода, социально более справедливы и более полно удовлетворяют принципу платежеспособности, поскольку выплаты, осуществляемые выпускниками, находятся в прямой зависимости от их дохода. Например, система студенческой поддержки в Швеции минимизирует риск неплатежа студентами, ограничивая выплаты 4% дохода по окончании вуза. В Австралии привязанные к доходам выплаты кредитов проводятся через налоговую систему по ставке от 2 до 4% налогооблагаемого дохода, в зависимости от того, сколько зарабатывает выпускник.

Наконец, чтобы гарантировать справедливое распределение государственных ресурсов на уровне высшего образования, необходимо создать надежную систему сбора информации о ключевых личных и социальных характеристиках студентов (социально-экономическое происхождение, пол, село/город, национальность и т.д.). Эта информация использовалась бы для оценки эффективности государственных расходов через анализ распределения государственных субсидий по различным группам населения. Результаты такого анализа позволят скорректировать стратегию реформирования образования по мере необходимости.

Опыт Казахстана в финансировании высшего образования во многом является уникальным. В исторически короткий срок в стране была создана система мобилизации и распределения ресурсов,

которая позволила резко расширить охват населения высшим образованием и конкуренцию между вузами. В то же время общая недостаточность бюджетных расходов на образование не позволила обеспечить качественный скачок в развитии образования.

К сожалению, передовая система распределения базовых ресурсов между университетами не была дополнена прозрачными и эффективными конкурсными процедурами распределения средств на исследования и целевые проекты, а также не была поддержана внедрением эффективных механизмов использования средств на уровне институтов.

Из проделанного анализа становится очевидно, что модернизация системы финансирования высшего образования должна выходить и на уровень системы, и на уровень институтов, чтобы обеспечить эффективное использование общественных средств. При этом вопросы социальной справедливости требуют специального рассмотрения, поскольку они не решаются автоматически за счет прозрачности и конкурсности.

Здесь важно также отметить, что авторам не удалось получить прямых доказательств влияния новых финансовых механизмов на повышение качества образования. Вместе с тем имеются данные, свидетельствующие о том, что эти механизмы способствовали повышению конкуренции вузов за студента, а значит, усилилось влияние потребительской оценки на выживание образовательных программ. В некоторых государственных вузах студенты «проголосовали ногами», что привело к закрытию ряда направлений подготовки. В условиях фиксированного минимального порога оплаты не выдержали конкуренции и некоторые негосударственные вузы, предоставлявшие некачественные образовательные услуги по бросовым ценам. Вместе с тем понятно, что в условиях закрытого рынка и постоянного спроса у ведущих поставщиков образовательных услуг нет стимулов для дальнейшего повышения качества. Поэтому, как и задача обеспечения социальной справедливости, задача повышения качества образования не может решаться исключительно финансовыми инструментами.

Таким образом, дальнейшее развитие высшего образования в Казахстане требует не только совершенствования финансовых механизмов, но и целого комплекса институциональных преобразований.

Литература

1. Дамитов и др. Национальный доклад о развитии образования в Казахстане. 2006.
2. Наренова М. и др. Доклад по национальной политике в сфере высшего образования Республики Казахстан. 2006. Неопубликованная работа и презентация для авторов доклада.
3. Barr N. Higher education funding // Oxford Review of Economic Policy. 2004. Vol. 20, No. 2. pp. 264–283.
4. OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2005. OECD, Paris.
5. Education at a Glance: OECD Indicators 2006. OECD, Paris.



6. Salmi J. Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience / LCSHD Paper Series number 44, The World Bank, Washington, DC. 2003.

7. Salmi J., Hauptman A. Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms / HDNED Education Series number 2, The World Bank, Washington, DC. 2006.

8. Human Development Index / Human Development Report 2005, United Nations Development Programme, New York, 2005. pp.. 219–222.

9. Global Education Digest 2005: Comparing Education Statistics across the World. UNESCO-UIS, Montreal. 2005.

10. Kazakhstan Review of Public Expenditures and Investments / Education and Healthcare Systems, unpublished document, World Bank, Astana, 2005.

11. Republic of Kazakhstan Country Economic Memorandum – Getting Competitive, Staying Competitive: The Challenge of Managing Kazakhstan’s Oil Boom. Report No. 30852-KZ, World Bank, Washington, DC. 2005.