

КРЕДИТЫ ДЛЯ СТУДЕНТОВ В ЗАПАДНЫХ СТРАНАХ

Н. Барр

ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ*

•

N. Barr

Higher education financing. The reforms in Great Britain can provide a useful basis for other countries

The author of this article examines the problem of accessibility of higher education using the economic theory approach. The strategy that follows from this theory is also suggested. Three components of this strategy such as deferred payment, income contingency loan, active steps towards increase of access to higher education are described as applicable for all countries.

Реформы в Британии как основа для других стран

Во всем мире перед высшим образованием стоит ряд проблем: недостаточное финансирование высших учебных заведений вызывает беспокойство относительно качества образования; студенты не получают достаточной финансовой поддержки; доля студентов из малообеспеченных семей удручающе мала; финансирование вузов во многих странах носит регрессивный характер, так как источником денежных средств является общее налогообложение, а выгоды получают главным образом представители состоятельных слоев.

Образование третьей ступени больше не является потребительским благом, доступным только для элиты, оно представляет собой важный элемент экономической деятельности страны и один из основных факторов, определяющих жизненные возможности человека. Поэтому расширение образования, которое наблюдается во всем мире, одновременно и необходимо, и желатель-

но. Но высшее образование стоит дорого и конкурирует с другими сферами, требующими неотложных государственных расходов. Поэтому вопрос о его финансировании важен и очень тесно связан с политическими аспектами. Несмотря на проблемы, существует широкое согласие в отношении двух основных целей — это повышение качества и разнообразия образования, важные как сами по себе, так и для экономического развития страны, и расширение доступа, обусловленное соображениями эффективности и справедливости. Если невозможно полностью опираться на государственное финансирование, необходимо привлечь частные средства, но так, чтобы не ограничить доступ студентов из малоимущих семей. Значительная часть настоящей статьи посвящена этому вопросу. Аргументы, формально относящиеся к высшему образованию в более богатых странах, в более общем плане касаются образования третьей ступени и в развивающихся странах.

*Статья опубликована в журнале «Финансы & развитие» (2005. Июнь). Более подробное обсуждение см. в работах: *Barr N.* Higher Education Funding // *Oxford Review of Economic Policy*. 2004. Vol. 20, № 2 (Summer). P. 264–283; *Barr N., Crawford I.* Financing Higher Education: Answers from the UK. L.; N. Y.: Routledge, 2005.

Чему может научить экономическая теория?

Экономическая теория предлагает полезную концепцию анализа высшего образования. Во-первых, *времена централизованного планирования прошли*. Студенты — это потенциальные хорошо информированные потребители, которые лучше, чем плановые органы, способны сделать выбор, соответствующий как их собственным интересам, так и интересам экономики. Несмотря на здравость этого предположения, существует одно важное исключение: выходцы из более бедных семей могут не располагать полной информацией, что еще больше усиливает необходимость финансирования стипендий.

С точки зрения предложения услуг образования, централизованное планирование (вне зависимости от того, было ли оно когда-либо желательным) больше не является практически возможным. Реакцией на технический прогресс стали увеличение числа высших учебных заведений, рост численности студентов и расширение разнообразия изучаемых предметов. Соответственно, миф о том, что все университеты одинаковы, а потому должны получать равное финансирование, уже не имеет оснований. В принципе дифференцированное финансирование может быть реализовано «все-знающим» органом централизованного планирования, однако это не может рассматриваться как единственный механизм решения столь сложной проблемы: массовое высшее образование требует такой системы финансирования, при которой институты могли бы назначать разные цены, отражающие различный уровень их затрат и различия в их предназначении.

Отметим, что данный подход приводит к совсем иным выводам в отношении школьного образования, где модель хорошо информированного потребителя представляется менее правдоподобной, а доводы в пользу более стандартизированного продукта — более убедительными. Аргументация в поддержку регулируемых рыночных сил в области высшего образования не является преимущественно идеологической, а базируется на экономической теории информации.

Второй вывод из экономической теории заключается в том, что *студенты должны нести часть расходов, связанных с получением образования*. Высшее образование создает преимущества, которые выходят за пределы индивидуума — это преимущества в плане роста, социальной сплоченности и передачи ценностей. Таким образом, субсидии налогоплательщиков справедливо составля-

ют часть общей картины. Однако студенты получают также важные (и часто существенные) личные выгоды. Поэтому одновременно эффективно и справедливо, чтобы они несли часть этих затрат.

Этому моменту уделяется особое внимание. Многие утверждают, что образование третьей ступени является правом, а потому должно финансироваться при помощи системы налогообложения. Вместе с тем тот факт, что нечто считается правом, не означает, что финансирование должно осуществляться за счет налогов. Доступ к питанию является одним из основных прав, однако никто не утверждает, что за еду не нужно платить. Моральный императив заключается не в средствах (например, ценах), а *в результатах*, иными словами, одаренный человек должен иметь возможность поступить в лучшую школу или университет независимо от своего финансового положения. Кроме того, наблюдающийся во всем мире конфликт между распространением высшего образования и фискальным давлением означает, что опора на финансирование за счет налогов порождает давление, которое приводит к снижению качества. Данные за прошлые периоды показывают, что финансирование за счет налогов мало способствовало расширению доступа к образованию, причем отмечается, что такое финансирование носит крайне регрессивный характер. Если несправедливо требовать, чтобы выпускники оплачивали более значительную часть стоимости высшего образования, то еще несправедливее требовать этого от налогоплательщиков, не имеющих высшего образования.

Вместе с тем большинство студентов не может позволить себе платить за высшее образование, и это приводит нас к третьей группе выводов из экономической теории: *хорошо спланированные студенческие ссуды имеют существенные ключевые характеристики*.

- Выплаты, обусловленные доходами (суммы выплат, рассчитываемых как X процентов от последующих заработков заемщика, взимаются вместе с подоходным налогом), позволяют сохранить доступ к высшему образованию, поскольку такая ссуда предусматривает гарантию на случай неплатежеспособности; а поскольку суммы погашения взимаются вместе с подоходным налогом, они защищают заемщика от риска получения необеспеченной ссуды.

- Ссуды должны быть достаточно крупными, чтобы покрыть плату, а также, по крайней мере, в более богатых странах, реальные затраты на про-

живание, что делает высшее образование бесплатным в месте его получения.

- Ссуды должны предоставляться под процентную ставку, примерно равную стоимости заимствования для государства.

Вопрос о процентных ставках заслуживает анализа. Многие страны, включая Австралию и Великобританию, предлагают ссуды по нулевой процентной ставке, т. е. предоставляют единую процентную субсидию. Такая политика, однако, не достигает ни одной из желаемых целей. Эта субсидия является чрезвычайно дорогостоящей, а получаемое в результате сокращение средств неблагоприятно сказывается как на качестве образования, так и на его доступности. Это не вымысел. Опыт коммунистических стран показывает, что субсидии могут легко привести к дефициту; в данном случае фискальные затраты, связанные с процентной субсидией, обуславливают слишком низкий размер этих ссуд — что затрудняет доступ. В то же время они вытесняют поддержку высших учебных заведений со стороны налогоплательщиков, что ухудшает качество. Проблему усугубляет крайне регрессивный характер процентных субсидий. Они не помогают студентам (погашения производят выпускники, а не студенты). Они относительно мало помогают выпускникам с низкими заработками, поскольку невыплаченный долг в конечном счете аннулируется. Они не помогают высокооплачиваемым выпускникам на ранних этапах их карьеры — в случае ссуд, обусловленных доходами, месячные выплаты зависят только от заработка; таким образом, процентные ставки влияют не на размер месячных выплат, а только на срок ссуды. Соответственно, выгоды получают в основном успешно работающие профессионалы в середине своей карьеры, поскольку их выплаты в счет погашения ссуды благодаря наличию субсидии прекращаются раньше, чем в случае ее отсутствия. Это не та целевая группа, которую имели в виду разработчики политики в области образования. Напротив, *адресные* процентные субсидии весьма полезны.

Окончательная стратегия

Теория предлагает стратегию, состоящую из трех частей.

Элемент 1 — отсроченная переменная плата. Высшие учебные заведения финансируются за счет сочетания налогов и платы за обучение. Каждый университет устанавливает собственную плату, которая покрывается за счет положенной по

закону ссуды. Переменная плата за обучение является предметом дискуссий в Европе, хотя это в меньшей степени относится к Центральной и Восточной Европе, и принимается как должное в США и многих азиатских странах. Плата обеспечивает университетам больше средств для повышения качества обучения и, благодаря конкуренции, помогает повысить эффективность использования этих средств. Это довод не в пользу конкуренции «по законам джунглей», а в пользу регулируемых рынков. Вопреки интуитивному представлению переменная плата также более справедлива, поскольку она ослабляет регрессивный характер системы финансирования, основанной на налогообложении.

Очевидный аргумент против платы за обучение состоит в том, что она отпугивает студентов из малоимущих семей. Это верно в отношении авансовой платы, но не в тех случаях, когда студенты поступают в вуз бесплатно и производят взнос только после его окончания. Это подводит нас ко второй части стратегии.

Элемент 2 — ссуды, обусловленные доходами. Студенты получают поддержку в форме ссуды, а выплаты в счет ее погашения зависят от дохода. Размер положенной по закону ссуды должен быть достаточным, чтобы покрыть плату за обучение, а в более богатых странах — и затраты на проживание, причем процентная ставка примерно равна стоимости заимствования для государства.

Если ссуды покрывают плату за обучение, такой план весьма напоминает «бесплатное» высшее образование. При поступлении в вуз студенты ничего не платят. Часть затрат оплачивается за счет налогообложения, а часть — за счет последующих выплат в зависимости от доходов. С точки зрения выпускника, последнее отличается от налога лишь в двух отношениях: выплаты производятся только теми, кто посещал высшее учебное заведение, и они не продолжаются бесконечно. Таким образом, ссуды, обусловленные доходами, логически равнозначны бесплатному высшему образованию, финансируемому за счет увязанного с доходами взноса выпускника.

С позиции министерства финансов ситуация несколько отличается. Хотя ссуды в конечном счете привлекают частные ресурсы, система их предоставления по определению предусматривает авансовые затраты, поскольку вначале средства предоставляются в ссуду, и лишь потом поступают выплаты в счет погашения. Поэтому полезно отличать фискальные затраты, связанные со ссу-

дами (т. е. деньги, которые никогда не будут возвращены, например, ввиду наличия процентной субсидии), от затрат в связи с денежными потоками, включающих средства, которые в конечном итоге будут возвращены. Фискальные затраты представляют собой важную проблему во всех странах; а в более бедных странах серьезной проблемой являются также затраты в связи с денежными потоками. В идеальном случае должна существовать возможность покрывать эти затраты путем заимствования у частного сектора, однако — особенно в развивающихся странах — при отсутствии государственных гарантий частные кредиторы будут назначать значительную премию за риск, а при наличии государственных гарантий такие ссуды будут классифицироваться как государственные. В этой технически сложной сфере потенциальные решения существуют, но их разработка требует особого внимания.

Элемент 3 — активные меры по расширению доступа. Первые два элемента высвобождают ресурсы для финансирования третьего — активных мер, направленных на расширение доступа к образованию. Отстранение от получения образования обусловлено двумя причинами: нехваткой денежных средств и недостаточной информацией. Любая стратегия, связанная с доступностью, должна учитывать оба эти фактора. К финансовым мерам относятся стипендии. Нехватке информации уделяется недостаточное внимание. Меры, призванные информировать школьников и повысить их устремленность, имеют решающее значение. Самым печальным препятствием является человек, который никогда даже не помышлял поступать в высшее учебное заведение. Более того, студенты, плохо информированные о затратах и выгодах, связанных с высшим образованием, будут неохотно брать ссуды, и для этой группы очень важна поддержка со стороны налогоплательщиков. Наконец, проблемы доступа не могут быть полностью решены в рамках высшего образования. Необходим больший объем ресурсов на более ранних ступенях системы, не в последнюю очередь в силу растущего числа фактов о том, что отстраненность берет начало в раннем детстве.

Реформы в Британии

В результате реформ 1998 г. были введены обусловленные доходами ссуды, получившие активную поддержку. Помимо этого, однако, для британской системы характерны серьезные проблемы:

- сохранение централизованного планирования, предусматривающего контроль за численностью студентов и размером платы;

- была введена плата, установленная центральным правительством и одинаковая для всех лиц во всех университетах; отсутствовали ссуды для покрытия платы, что превращало ее в авансовый сбор;

- ссуды были слишком малы, чтобы покрыть затраты на проживание (и тем более плату за обучение), и включали единое субсидирование процентов;

- реформы упразднили прежнюю систему поддержки студентов, финансируемую за счет налогов.

Реформы, проведенные в 2004 г., позволяют решить большинство этих проблем и в целом согласуются с изложенной выше стратегией из трех элементов, предлагая полезную основу для других стран.

Плата за обучение. Начиная с 2006 г. реформы заменяют единую авансовую плату переменной платой в размере от 0 до 3 тыс. фунтов стерлингов в год. Студенты могут заплатить авансом или взять ссуду; в последнем случае управление студенческих ссуд перечисляет плату непосредственно университету, финансовое положение которого, таким образом, в целом зависит от выбранного студентами способа оплаты обучения. Этот рынок регулируется, в частности, путем введения максимального уровня платы. Как отмечалось выше, переменная плата повышает эффективность. Кроме того, она более справедлива: она ослабляет регрессивный характер финансирования за счет налогов, и она явно более справедлива, поскольку студенты не должны платить одинаковую сумму в небольшом местном учебном заведении и в вузе, имеющем международную известность.

Ссуды. Реформы 2004 г. усовершенствовали систему благодаря предоставлению ссуд для покрытия платы за обучение и увеличению ссуд для покрытия затрат на проживание. Предполагается также повышение пороговой суммы дохода, с которой начинается погашение ссуды: с 2006 г. выпускники будут выплачивать 9 % заработка, превышающего 15 тыс. фунтов стерлингов в год (ранее порог составлял 10 тыс. фунтов стерлингов).

С точки зрения студентов, эта ситуация мало отличается от времен «бесплатного» высшего образования: плата вносится от имени студента, а на его банковский счет перечисляются деньги для покрытия затрат на проживание. Что же касается

выпускника, то из его заработной платы, наряду с подоходным налогом и отчислениями на социальное обеспечение, осуществляется дополнительный вычет вплоть до погашения ссуды.

Однако есть один важный аспект, по которому механизмы кредитования не согласуются ни с теорией, ни с оптимальной практикой: реформы 2004 г. предусматривают сохранение процентной субсидии.

Меры по расширению доступа. Закон 2004 г. восстановил гранты (стипендии, основанные на критерии уровня доходов). Начиная с 2005 г. студенты из малоимущих семей, помимо ссуды, будут иметь право на получение гранта в размере 2 700 фунтов стерлингов в год. Цель состоит в том, чтобы в результате реформ не ухудшить положение ни одного малообеспеченного студента. Кроме того, предусмотрена помощь лицам с низкими заработками после окончания вуза — все ссуды, не погашенные по истечении 25 лет, будут списываться. А учителям, имеющим дефицитные специальности, обеспечивается списание 10 % ссуды за каждый год, проработанный в государственной системе.

Закон также предусматривает создание органа регулирования доступа — еще один аспект регулируемого рынка, — задача которого состоит в том, чтобы обеспечить наличие в вузах удовлетворительных планов по расширению доступа. Эти планы могут включать стипендии для студентов из малоимущих семей и просветительскую работу со школами для повышения качества информации, доступной школьникам.

Эти механизмы, которые в полном объеме вступят в силу в 2006 г., обеспечивают привлечение дополнительных ресурсов и усиление конкуренции, что способствует повышению качества и перераспределению средств от более обеспеченных в пользу менее обеспеченных, содействуя доступности высшего образования. Вместе с тем это не означает, что данная система не имеет недостатков. Некоторые комментаторы утверждают, что верхний предел платы за обучение слишком низок. Этот закон носит балансирующий характер. Если проводить либерализацию платы слишком быстро, это может нарушить хрупкое политическое равновесие, однако если излишне долго удерживать плату на слишком низком уровне, большинство вузов будет назначать максимальную плату, а это будет близко к системе с единой платой, «с черного хода» восстанавливающей централизованное планирование. Главной проблемой, сохра-

няющейся в связи со ссудами, являются дорогостоящие регрессивные процентные субсидии. Это говорит о том, что в реформах Соединенного Королевства много аспектов, по которым другие страны могли бы использовать более удачные решения.

Состояние вопроса в других странах

Все ведущие промышленно развитые страны пытаются решить проблему финансирования высшего образования. Правительство Британии продемонстрировало большую смелость в преодолении серьезных политических препятствий. Правительствам других стран рано или поздно придется поступить так же. Их задачу должен облегчить пример таких стран, как Австралия, Канада, Новая Зеландия и Соединенное Королевство.

- В *Соединенных Штатах* хорошо обстоят дела с платой за обучение, но менее успешно — со ссудами, которые не зависят от доходов, плата в счет их погашения не взимается как вычет из заработной платы, и они, как правило, предполагают использование процентной субсидии; меньшие успехи наблюдаются также в расширении доступа, поскольку механизмы предоставления стипендий характеризуются такими недостатками, как экономность и сложность.

- В *Канаде* активно рассматривается вопрос о ссудах, обусловленных доходами.

- В *Австралии* в 1989 г. была введена фиксированная плата за обучение (т. е. одинаковая плата за все специальности во всех университетах) и лишь недавно началась частичная либерализация этой системы. В Австралии также существуют ссуды, обусловленные доходами, однако такие ссуды включают процентную субсидию и не покрывают затраты на проживание.

- *Новая Зеландия* близко подошла к введению всех трех элементов уже в 1990-х гг., но «перегорела» из-за слишком быстрого продвижения вперед: под давлением со стороны электората в 2000 г. в стране были вновь введены процентные субсидии.

- Большинству стран континентальной *Западной Европы* и *Скандинавских стран* еще предстоит решить вопрос о плате за обучение. Во многих европейских странах плата за высшее образование представляет собой запретную область, в отношении которой министр образования одной из Скандинавских стран использовал слово «табу».

Важнейшая проблема

Экономическая теория и практический опыт предлагают решения проблем, которых можно избежать, таких как:

- а) необоснованные государственные расходы;
- б) государственные расходы, выгоды от которых единолично использует средний класс;
- в) отсутствие ссуд или непродуманные ссуды, предоставляющие незначительные дополнительные средства или не предоставляющие их вообще;
- г) экономические ограничения на вузы, ослабляющие стимулы к повышению эффективности;
- д) конкретные характеристики новой схемы, которые требуют больших финансовых затрат (процентные субсидии) или значительных административных затрат (проверка уровня доходов), либо и того и другого.

Эти проблемы широко распространены, хотя (б) и (г) представляют меньшие проблемы в странах с переменной платой за обучение.

Три элемента изложенной выше стратегии (отсроченная переменная плата, обусловленные доходами ссуды и активные меры по расширению доступа) применимы для любой страны, в которой есть возможность взимать подоходный налог, а значит, и выплаты в счет погашения студенческих ссуд. Они представляют собой эталон, по которому страны могут оценивать направления будущей политики (см. выше).

В случае развивающихся стран, однако, проблема, которая не дает покоя комментаторам, заключается в том, как разработать параметры ссуды, соответствующие выплатам в зависимости от доходов, в условиях, когда существует крупный неформальный сектор, а возможности для сбора подоходного налога ограничены. Это, вероятно, крупнейшая из всех проблем.

В отсутствие необходимых предварительных условий неправильно поощрять создание широко-масштабной системы кредитования и предполагать, что все каким-то образом наладится. Какие другие варианты можно было бы использовать?

- Финансирование высшего образования за счет налогов в небольших масштабах (например, 1 % ВВП), чтобы обеспечить хорошее качество высшего образования для меньшего числа студентов или более низкое качество для большего числа студентов;

- опора на частное финансирование, с при-

знанием того, что это ограничит доступ для студентов, семьи которых могут позволить себе платить за образование, и, возможно, введение небольшого количества стипендий;

- введение системы кредитования небольшого масштаба, с признанием того, что это будет связано с высокой обязательной процентной ставкой и высокими административными затратами;

- использование ресурсов налогоплательщиков для оплаты, например, двухлетнего высшего образования с оплатой остального курса обучения за счет частного финансирования;

- использование помощи на цели развития, чтобы облегчить компромиссный выбор между перечисленными выше методами.

Недостатки частного финансирования или плохо проработанной системы кредитования очевидны. Возможно, сочетание двух последних вариантов обеспечивает наиболее оптимальное использование ограниченных государственных финансов в краткосрочном плане, а за счет отказа от системы кредитования, которая ставится под сомнение, сохраняет возможность введения ссуд, когда это позволит институциональный потенциал. На данном этапе существование действенного механизма сбора платежей в счет погашения ссуд открывает возможность возместить часть первоначальных затрат из негосударственных источников, включая международные финансовые организации и коммерческих кредиторов.

Дополняющий характер образования

Аргументы, касающиеся платы за обучение и анализа ссуд, обусловленных доходами, в более широком плане относятся ко всему образованию третьей ступени, которое, в свою очередь, следует рассматривать в более широком контексте обучения в течение всей жизни человека. Все больше фактов указывает на дополняющий характер различных уровней образования: образование третьей ступени более продуктивно, если оно опирается на прочный фундамент высококачественного дошкольного образования, а дошкольное образование более продуктивно, если оно подкрепляется средним и высшим образованием. Следовательно, задача состоит в разработке таких методов финансирования образования третьей ступени, которые повышают его качество и препятствуют вытеснению начального и среднего образования.