



Николас Барр

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ: СПОСОБЫ И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ^{1 2}

I. Введение

Данная статья посвящена изучению различных способов и источников финансирования высшего образования. Раздел II содержит краткое описание ответов, которые экономическая теория дает на ряд вопросов, являющихся ключевыми в этой области. В разделе III приведено описание возможных способов финансирования, наконец, в разделе IV описан опыт некоторых стран в этой сфере. Изучить столь обширный предмет целиком достаточно сложно, поэтому анализ проводится лишь в некоторых направлениях. Например, в статье не обсуждается природа самого «продукта», а также вопросы, связанные с финансированием исследовательской деятельности. Анализ проводится только для стран с развитой экономикой³, более того, цель исследования — изучить как можно больше способов финансирования, а не стран.

Поскольку действенность той или иной политики может быть оценена только в соотнесении с целями, которые перед ней ставились, необходимо сказать несколько слов о выдвигающихся при финансировании образования целях. Эффективность на макроуровне имеет отношение к общему количеству ресурсов, предназначенных для финансирования высшего образования, т. е., по сути, к размеру данного сектора. Эффективность на микроуровне связана с распределением этих ресурсов между преподавательской и исследовательской деятельностью, между преподаванием различных предметов, а также с качеством результатов и степенью их соответствия требованиям трех основных групп потребителей образовательных услуг — студентов, работодателей и государства. Задача справедливости связана с распространением высшего образования в разных социально-экономических группах. Доступность образования для студентов из бедных семей зависит как от организации высшего образования, так и от организации школьной системы. Таким образом, принцип справедливости подразу-

¹ Barr N. Alternative Funding Resources for Higher Education // The Economic Journal. 1993. Vol.103. No. 418. P. 718–728.

² Выражаю благодарность Марку Блаугу, Брюсу Чапмену и Говарду Гленнерстеру за полезные комментарии к более ранней версии. беру на себя ответственность за не исправленные ошибки.

³ Развивающиеся страны анализируются в работах: Albrecht and Ziderman (1992), Psacharopoulos and Woodhall (1985), World Bank (1986).



мевают решение вопроса финансирования не только высшего образования, но и системы доступа к нему.

Политика Великобритании в большей степени направлена на эффективность на макроуровне (например, распространение высшего образования) и на увеличение доступности образования. В других странах, например в США, где уже достаточно велики и сама система, и возможность доступа к ней всех слоев населения, акцент делается на некоторых аспектах эффективности на микроуровне, особенно на качестве образования и его влиянии при решении более общих задач, таких как экономический рост.

Такая разница в задачах неудивительна: она является следствием различий в природе этих двух стратегий. Значительные субсидии, выделяемые за счет средств налогоплательщиков (связанные с платой за обучение и/или затратами на проживание), порождают ограничения со стороны предложения, так как появляется стимул сократить общественные расходы на высшее образование. В этом случае — так, например, происходит в Великобритании — студенты не получают приглашение в университет автоматически: анализ общего количества студентов (проводимый чаще всего Министерством финансов) становится ограничением. В результате система гарантирует высокое качество высшего образования, но, по крайней мере по критериям приема в других странах, ограничивает возможности доступа талантливых абитуриентов к его получению. В странах, где студенты автоматически получают место в университете (в явной или неявной форме), сокращение издержек влияет в первую очередь на качество. Когда доля государственного финансирования на одного студента снижается, как, например, в США, внешних ограничений со стороны предложения не существует. Однако если средства налогоплательщиков перераспределяются неэффективно, студенты из менее обеспеченных семей будут лишены возможности поступить в университет.

Таким образом, значительные государственные субсидии оказывают негативное влияние на возможности доступа со стороны предложения, но их отсутствие имеет аналогичный эффект со стороны спроса. Эти напряженные противоречия говорят о необходимости выявления конечных целей, а также стратегий, используемых для их достижения.

В данном разделе обсуждаются основанные на экономической теории ответы на три ключевых вопроса, связанных с финансированием высшего образования.

II. Экономическая
теория

1. Должно ли государство принимать участие в финансировании высшего образования? Следует ли государству финансировать высшее образование, как до недавнего времени было в Великобритании, или этим должен заниматься частный сектор, как в США? Существует достаточно твердая убежденность в том, что все-таки это задача государства, но стоит для начала понять, поче-



му определить необходимую степень государственного участия нелегко. Обоснованность инвестиций в высшее образование обуславливается предположением, что оно повышает производительный потенциал индивида. Однако подход к образованию как к фильтрационному механизму позволяет сделать предположение, что среднее и высшее образование непосредственно связаны с повышением производительности, но не являются его причиной [см. Blaug (1976, 1985)]. Эта гипотеза утверждает, во-первых, что образование свыше базового уровня не повышает производительность индивида. Во-вторых, фирмы ищут способных работников, но *ex ante* не могут отличить их от тех, кто менее производителен. Проблема аналогична неблагоприятному отбору на страховых рынках или, если говорить о более общем случае, рынку «лимонов» [см. Akerlof (1970)], когда одна сторона сделки является более информированной, чем вторая. Обоснованность такого предположения должна подтверждаться практическими исследованиями, которые пока не осуществлены и, вероятно, не будут осуществлены, так как производительность индивида частично зависит от факторов, которые сложно измерить, например, от природных способностей и влияния семьи.

Наряду с аргументами «фильтрационной» гипотезы необходимо рассмотреть и проблему положительных внешних эффектов от образования. Хотя их присутствие не вызывает сомнения, трудность их измерения не позволяет точно определить их размеры. Главная сложность заключается в измерении влияния образования индивида А на производительность индивида В. Оценка только отдачи от образования на уровне индивида — метод сомнительный, так как он неизбежно упускает из виду неденежные результаты, такие как получение удовлетворения от работы. Оценка отдачи от образования на уровне общества в целом — метод еще более сомнительный, так как, помимо уже упомянутого недостатка, он не учитывает проблему фильтрационных механизмов.

Стоит отметить еще одну разновидность внешнего эффекта. Если все же придерживаться мнения, что образование повышает будущий заработок студента, то нужно признать, что получение образования увеличивает налоговые выплаты, которые студент осуществит в будущем. Это аргумент в пользу субсидирования любого вида деятельности, которая принесет доход в будущем, что и имеет место по крайней мере в финансировании бизнес-проектов. Такие «налоговые дивиденды» оправдывают субсидию — правда, сложно определить, в какой степени.

2. Нужно ли для высшего образования централизованное планирование? Должно ли государство распределять финансовые ресурсы между институтами (как в большинстве случаев в Европе), или этим должны заниматься студенты и другие потребители образовательных услуг (как в модели ваучеров или в частных университетах США). И связанный с этим вопрос: должны ли делаться раз-



личия между преподавательской и исследовательской деятельностью в этом плане? С одной стороны, центральное планирование имеет бюрократический характер, с другой — обладает лучшими распределительными механизмами.

Комитет по университетским грантам (The University Grants Committee, UGC), который до 1990 года занимался распределением финансовых ресурсов между университетами Великобритании, подвергся серьезной критике [см. Barnes and Barr (1988, гл. 3)]. Главный аргумент против центрального планирования — необходимость больших объемов информации для мониторинга деятельности университетов. Поиск информации требует значительных средств; некоторые аспекты формализовать невозможно; наконец, данные часто искажаются теми, кто предоставляет их в распоряжение планирующего органа.

Затраты были бы неизбежны, если бы не существовало более эффективных механизмов. Однако есть причины считать, что студенты и другие потребители образовательных услуг информированы лучше, чем планирующие органы (на школьное образование это не распространяется), что позволяет рассматривать совокупность потребителей как эффективный инструмент распределения. В этом случае информация доступна (или может стать таковой), достаточно проста, чтобы быть для студента понятной и оцениваемой. У студента есть время на сбор необходимых данных, на консультации. Наконец, стоит отметить, что студенты делают свой выбор независимо от решений планирующего органа⁴.

Отдельно стоит рассмотреть вопрос о том, в большей ли степени, чем планирующий орган, студенты способны сделать выбор, который соответствовал бы нуждам экономики. Все проведенные исследования [Ahmad (1973); Gannicot and Blaug (1973); Psacharopoulos and Woodhall (1985, гл. 4)] показывают, что планировать состав трудовых ресурсов практически невозможно. Например, в 1980-е годы имела место почти анекдотическая ситуация. Тогда самым большим спросом пользовались выпускники философских факультетов, так как одним из ведущих направлений в информационных технологиях была «нечеткая логика». В то же время факультеты философии в Великобритании были под угрозой, которая исходила от планирующего органа.

Таким образом, существуют веские доводы в пользу отказа от центрального планирования при распределении средств для финансирования высшего образования и перехода к рыночной, хотя и в нужной степени регулируемой, системе.

3. Как должны быть сконструированы образовательные кредиты? Какая конструкция будет оптимальной при появлении необходимости образовательных кредитов (как в большинстве стран ОЭСР)? Можно выделить два основных типа таких конструкций:

⁴ Более подробно см.: Cave, Dodsworth and Thompson (1992) и другие статьи по данному вопросу в Oxford Review of Economic Policy.



кредит, аналогичный ипотечному, когда выплачиваются фиксированные суммы в течение фиксированного периода времени, и кредит с выплатами, представляющими собой x процентов от будущего годового дохода, до полного возврата кредита. Другой вопрос, связанный с образовательными кредитами, заключается в том, кто выступает в роли кредитора: государство или частный сектор.

Существуют веские аргументы в пользу выплат, зависящих от дохода. Такая система страхует заемщика на случай бедности в будущем, что тем более важно, чем более негативно абитуриент относится к риску. При кредите, аналогичном ипотечному, на студента перекадывается гораздо большая доля риска, что делает систему непривлекательной для абитуриентов, особенно для абитуриентов из бедных семей [(Bennett, Glennerster and Nevinson (1992)]. Эта система неэффективна, так как при ее применении способности студентов пропадают зря, и несправедлива, так как снижается мобильность средств между поколениями.

Такие кредиты порождают проблемы и со стороны предложения. В отсутствие работы кредиты на образовательные цели очень рискованны, так как их возврат никем не гарантируется. Вытекающее отсюда несовершенство рынка капитала ведет к недостатку средств для кредитования образования. Эта проблема давно известна, еще Фридман [Friedman (1962)] отмечал рискованность образовательных кредитов и подчеркивал, что «механизм, призванный решить соответствующую проблему для других рискованных инвестиций — инвестирование в акции плюс ограниченная ответственность со стороны акционера. Аналогом для образования была бы «покупка» доли в потенциальных доходах индивида и ссуда средств, необходимых для финансирования его обучения (с. 103)». «Индивид... согласился бы регулярно выплачивать государству определенный процент своего годового дохода сверх определенной суммы за каждую тысячу долларов, которую он получил (с. 105)».

Эти соображения соответствуют критерию справедливости, также имеющему давнюю историю. Гленнерстер, Мерретт и Уилсон [Glennerster, Merrett and Wilson (1968, с. 26)], будучи приверженцами идеи финансирования за счет налоговых поступлений, отмечают, что высшее образование, хотя и финансируется государством, «предназначено только для небольших и строго отобранных групп... Оно очень дорого... Но образование обеспечивает выгоды, которые проявляются в форме более высоких доходов. Прогрессивный налог позволит обществу восполнить ресурсы, потраченные на высшее образование, за счет тех, кто сам получил столь значительные выгоды от него».

Несмотря на разные отправные точки, принцип платежеспособности, упомянутый в последней цитате, и принцип выгод, подразумеваемый в цитатах Фридмана, указывают на одни и те же способы осуществления политики кредитования⁵.

⁵ Роббинс [Robbins (1980, с. 35)] в конце концов тоже стал поддерживать эту идею.



В Великобритании, которая ориентирована на распространение высшего образования, вторым ключевым моментом в формировании этой политики является мнение, что в роли кредитора по возможности должен выступать частный сектор. Однако с точки зрения теории источник финансирования не играет особой роли. Предположим, распространение образования эффективно, и кредитором выступает государство. Если дополнительные общественные средства вытесняют частные инвестиции, они вытеснят только менее эффективные частные инвестиции, — результат, который эффективен сам по себе.

Это заключение, однако, базируется на строгих предпосылках, в особенности, что государство и налогоплательщики являются рациональными и хорошо информированными. Ни одна из этих предпосылок не соответствует действительности. Для того чтобы предпочтительным было государственное финансирование, необходимо, чтобы налоговые поступления были выше, чем в случае предпочтения частного финансирования, что может стать причиной появления дестимулирующего эффекта. Кроме того, большие государственные расходы могут повлиять на финансовый и валютный рынки. Если в роли кредитора выступает частный сектор, вопроса налогообложения не возникает и дестимулирующий эффект минимизирован. Однако существует мнение, что диверсификация источников финансирования делает высшее образование более независимым⁶.

Табл. 1 содержит простую схему анализа источников финансирования высшего образования. Столбцы показывают различные источники. Три главных потребителя образовательных услуг — студенты, их работодатели и «общество», представленное в данном случае государством. Соответственно, три первых столбца — студенты (включая родителей, действующих от лица своих детей), частный сектор (в большей степени — работодатели) и налогоплательщики [включая, например, Советы по финансированию (Funding Councils) и Исследовательские советы (Research Councils) в Великобритании и национальный научный фонд (National Science Foundation) в США]. Четвертый столбец включает в себя остальные источники поддержки студентов, к которым относятся сами образовательные учреждения и другие частные спонсоры [например, фонд Форда (Ford Foundation)], которые могут действовать как заменители агентов в трех первых столбцах. Различные виды доходов, показанные в левом столбце, включают три категории: трансферты, текущие доходы и кредиты, которые возвращаются из текущих доходов.

Финансирование институтов. Ключевой источник трансфертов институтам — периодические единовременные субсидии [например, финансирование, осуществлявшееся Комитетом по университетским грантам (UGC) в Великобритании], инвестиционные суб-

III. Альтернативные стратегии

⁶ Более подробно о сравнении схем кредитования см.: Barr (1989, 1991) и Barden, Barr and Higginson (1991).



сидии и налоговые вычеты (например, из-за благотворительной деятельности института). Ключевые источники текущих доходов — плата за обучение, которая может выплачиваться студентами, фирмами-спонсорами, государством [например, Советами по финансированию высшего образования (the Higher Education Funding Councils) в Великобритании] или другими внешними организациями;

Табл. 1 **Источники и способы финансирования высшего образования**

Механизмы	Источники			
	(A) Студент (I) самостоятельно (II) родители	(B) Частный сектор	(C) Налого- платель- щики	(D) Прочее (I) Университет (II) Спонсоры
Финансирование институтов				
1. Трансферты				
(a) Периодические единовременные субсидии				
(b) Инвестиционные субсидии				
(c) Налоговые вычеты				
2. Текущие доходы				
(a) Плата за образование				
(b) Исследовательские контракты				
(c) Коммерческая деятельность				
(d) Прочее				
3. Кредиты				
(a) Коммерческие				
(b) Государственные				
Финансирование студентов				
4. Трансферты				
(a) Наличные				
Грант				
Стипендия				
Налоговые вычеты				
(b) Субсидии				
Субсидирование платы за обучение				
Субсидирование жилья				
Субсидирование питания				
5. Текущие доходы				
(a) От университета				
(b) Из других источников				
6. Кредиты				
(a) Коммерческие				
С фиксированными выплатами				
С выплатами в зависимости от дохода				
(b) Государственные				
С фиксированными выплатами				
С выплатами в зависимости от дохода				



исследовательские контракты (с фирмами, государством, иностранными организациями); коммерческая деятельность (например, использование помещений университета для конференций). Третий, обычно менее значительный, источник дохода — ссуды.

Институты могут финансироваться с помощью одного из способов, разных по своей природе (или обоих одновременно): напрямую (например, через субсидии) или через студентов и других потребителей услуг высшего образования (например, через плату за обучение или других сборов).

Модель 1: прямое государственное финансирование институтов. Эта модель — основная в континентальной Европе, где средства в большинстве случаев направляются институтам в форме трансфертов (строка 1), финансируемых за счет налоговых поступлений (столбец С), студенты при этом платят немного либо не платят ничего. В Великобритании до 1990 года финансирование за счет налогов и низкая плата для местных студентов тоже были нормой.

Модель 2: финансирование через студентов и других потребителей услуг высшего образования. Институты получают большую часть своих доходов за счет платы за обучение, исследовательских грантов и контрактов и коммерческой деятельности (строка 2, столбцы А и В); а также за счет частного финансирования, как, например, в частных университетах США.

Вариантом второй модели является система ваучеров, полезность которой оценивается в зависимости от того, насколько выбор студентов считается лучше, чем решения планирующего органа. В самом простом случае государство предоставляет студентам ваучеры (профинансированные за счет налоговых платежей), которые они используют для оплаты обучения в институте по своему выбору. Таким образом комбинируются средства налогоплательщиков (столбец С) с финансированием за счет доходов институтов (строка 2), при этом аппарат централизованного планирования не используется.

Эта модель очень гибкая. Существует возможность (и желательно, чтобы она использовалась) предоставлять ваучеры на большие суммы студентам из бедных семей. Если считается, что некоторые предметы (например, классическая литература), в меньшей степени соответствуют конкурентному поведению институтов, чем другие (экономика, бухгалтерский учет), можно выпустить ваучеры, привязанные к предметам (или институтам), которые хотелось бы поддержать. Ваучеры также могут выпускаться частными фирмами, например, связанными с институтом. Короче говоря, с помощью ваучеров перераспределительной системе можно придать любую желаемую направленность, а нужные ограничения могут сделать степень конкуренции величиной, зависящей от такой политики. Более того, ее можно будет менять в зависимости от предмета и региона. [Barnes and Barr (1988, гл. 6); Glennerster (1991); Le Grand (1989)].



Финансирование студентов. Нижняя часть табл. 1 посвящена выплатам студентам, снова с использованием трансфертов, текущих доходов и ссуд. Трансферты могут выплачиваться семьей студента (это справедливо для всех стран), фирмами (например, спонсорами), самими образовательными учреждениями (как принято в США), или же они могут осуществляться за счет субсидий из налоговых поступлений (как в Великобритании). Второй тип трансфертов — стипендия, трансферт, который зависит от результатов учебы студента (проще говоря, гранты связаны с доходом, стипендии — с результатом учебы). Студенты также могут получать трансферты, которые не связаны с системой образования, например денежное пособие, на которое имеют право и студенты, и не студенты. Наконец, студенты могут получать трансферты в форме налоговых льгот, например, налоговые вычеты, учитывающие определенные виды расходов на образование.

Существуют также различные формы натуральных трансфертов. Помощь с затратами на проживание включает субсидии на жилье, питание, транспорт. Жилье может оплачиваться семьей студента (если он живет дома), налогоплательщиками или университетом. Другой важный момент — субсидирование платы за образование, трансферты студентам, финансируемые в континентальной Европе в большинстве случаев за счет налоговых поступлений. Заработок студента, разновидность текущих доходов, также является источником средств для оплаты образования. Он широко распространен в США и набирает популярность в Европе.

При использовании негосударственных кредитов студент фактически сам является собственным источником финансирования: он перераспределяет свои будущие доходы в пользу сегодняшнего получения образования. Ссуды государства представляют собой комбинацию кредита и неявной субсидии; источником финансирования является частично сам студент, частично — налогоплательщики. На практике в большинстве стран кредиты финансируются государством, причем в некоторых случаях — в значительной степени [аргументы против таких субсидий см. Barr (1991, с. 161–162)].

Исторически ссуды в большинстве стран строились по схеме ипотечных кредитов. В 1990 году эта система начала функционировать и в Великобритании. В Австралии и Швеции, однако, в начале 1990-х годов была внедрена система кредитов с выплатами, зависящими от дохода.

Конечно, мировая практика не всегда четко соответствует простому делению на категории, приведенному в табл. 1. Кроме средств трех основных потребителей образовательных услуг существуют и другие источники финансирования, например, именные стипендии, цель которых — привлечь внимание к тому, кто их предоставляет. Но данная категоризация предоставляет схему, которая позволяет упростить сложную первичную информацию и дела-



ет возможным обсуждение вопроса о том, какой набор источников финансирования будет наиболее эффективным и справедливым.

Великобритания: неудавшаяся реформа. Не вдаваясь в подробности [см. Cave and Weale (1992)], можно сказать, что политика имела три основные цели.

VI. Стратегии стран ОЭСР

(1) Шаг в направлении ориентированной на рынок системы высшего образования [см. UK Department of Education and Science (1991)] подразумевает, помимо прочего, что финансирование институтов будет осуществляться в меньшей степени за счет трансфертов и в большей степени за счет текущих доходов в форме платы за обучение и, отдельно, за счет исследовательских грантов и контрактов (т. е. шаг от строки 1 к строке 2 в табл. 1). Как уже обсуждалось выше (впрочем, это противоречивый вопрос), такой шаг мог бы увеличить эффективность высшего образования за счет усиления роли студентов и прочих агентов, действующих со стороны спроса, и за счет роста конкуренции среди институтов, как реакции со стороны предложения. Тенденция централизации действительно была чрезмерной.

(2) Твердое намерение расширить систему образования без значительного увеличения общественных расходов означает шаг от финансирования за счет налоговых поступлений в сторону финансирования за счет студентов и других частных источников (т. е. шаг от столбца С к столбцам А и В). В конце 1980-х годов только около 15 % молодых людей в Великобритании продолжали обучение в высших учебных заведениях; эта доля была меньше, чем в любой развитой стране [см. UK Department of Education and Science (1988, схема F)]. Главное противоречие государственной политики — введение конкуренции, ориентированной на расширение рынка, без какого-либо увеличения государственных расходов либо стимулирования расходов частного сектора. Поэтому такая политика потерпела неудачу, столкнувшись с дилеммой, о которой шла речь в конце первого раздела данной статьи: недостаточное финансирование ограничивает возможности доступа к получению высшего образования.

(3) Введение образовательных кредитов [см. UK Department of Education and Science (1988)] также демонстрирует несостоятельность. Студенты берут в кредит деньги налогоплательщиков, возвращая их по схеме, аналогичной ипотечному кредиту. Поскольку схема не подразумевает использования средств частного сектора, ни в краткосрочном, ни в долгосрочном периоде не появляется и экономии государственных расходов. По данным правительства [Hazard, WA (24.07.1989, кол. 441)], эта схема не позволяет осуществлять накопления в течение 25 лет⁷. Таким образом, система ог-

⁷ Даже эта цифра приуменьшена: она не принимает во внимание проценты, которые накопятся по бюджетному дефициту через 25 лет.



раничивает доступ и не обеспечивает сбережений и, следовательно, не высвобождает средства для дальнейшего распространения высшего образования. Введение финансирования частным сектором — ключевая проблема в увеличении числа мест для студентов. Схема частного кредитования, при которой выплаты по кредиту зависят от дохода, предложена в работе Barr (1989).

США: политика «латания дыр». Финансирование институтов осуществляется децентрализованно. Наряду с многочисленными частными институтами, финансируемыми преимущественно за счет платы за обучение и других форм доходов, существует некоторое количество государственных колледжей и университетов, финансируемых частично с помощью трансфертов, частично — за счет студентов. Около 40% студентов продолжают свое образование в высших учебных заведениях. Вопрос, который беспокоит власти, не связан с распространением образования или расширением доступа к нему. Он касается качества системы и ее вклада в экономический рост. Как уже было сказано в начале статьи, эти проблемы возникли в результате использования модели, подразумевающей незначительное государственное финансирование в сочетании с отсутствием ограничений со стороны предложения.

Студенты оплачивают свое образование с помощью трансфертов их семей, текущих доходов и различных форм кредита. Проблемы образовательных кредитов в США широко известны [см. Reischauer (1989, с. 34-42)]. Во-первых, было бы ошибкой называть их совокупность «системой» кредитования. «Множество грантов и ссуд от государства, штатов и университетов — большая проблема для большинства институтов. Студенты редко понимают, что им в принципе доступно» [см. UK Department of Education and Science (1989, п. 123)]. Как правило, ссуды принимают форму ипотечных кредитов. Хотя широко распространены схемы с льготными процентными ставками, доля неплатежей велика. В результате система очень дорога, и единственной, хотя и сомнительной, ее выгодой является стимулирование студентов из небогатых семей получать высшее образование [Bosworth, Carron and Rhyne (1987, гл. 6)].

Реишауер [Reischauer (1989)] предлагает схему кредитования с выплатами, зависящими от дохода, которая была бы частью государственной системы социальной защиты. Пока действий в этом направлении не предпринималось.

Швеция: эволюционный подход. В Швеции, как и в большинстве стран континентальной Европы, институты получают значительную долю финансирования за счет налоговых поступлений и лишь в небольшой степени финансируются за счет учащихся. В 1960-х годах студентов в большинстве случаев поддерживали родители, либо они получали субсидии из средств налогоплательщиков. В середине 1960-х годов были введены схемы кредитования с фиксированными выплатами, которые с тех пор стали значимым источником средств для студентов. Опасения, касающиеся непла-



тежеспособности, привели к важной реформе 1989 года, в результате которой было увеличено финансирование за счет налоговых поступлений, отменены обязательные взносы родителей, снижена доля субсидий в виде процентных выплат и введена система кредитования с выплатами, зависящими от дохода. Короче говоря, Швеция давно использует систему образовательных кредитов, она училась на своих ошибках и постепенно реформировала систему, получая каждый раз все более проработанный вариант [подробнее см. Morris (1989)].

Австралия: революционный подход. До 1989 года институты финансировались преимущественно за счет средств налогоплательщиков. В 1980-х годах распространение высшего образования и расширение доступа к нему уже требовали изменения стратегии, в 1989 году были применены на практике рекомендации Комитета по финансированию высшего образования [Wran Report, AGPS, Australia (1988)]. Основой пакета реформ была Схема финансирования высшего образования (Higher Education Contribution Scheme), по которой студенты были обязаны вносить около пятой части общей платы за обучение (взнос не зависел от изучаемых предметов). У студента была возможность заплатить «регистрационный взнос» из собственных средств и получить скидку в 15 %. В противном случае взнос выплачивался из предоставляемого ему беспроцентного кредита, выплат по которому не требовали, пока ежегодный доход индивида был ниже среднего по стране. Затем выплаты взимались через налоговые службы и составляли сначала 1% от налогооблагаемого дохода, потом, по мере его роста, 2 %, потом, наконец, 3%.

Хотя эта схема часто называется налоговой, по сути она является схемой кредитования. Она добровольная, так как можно выплачивать взносы из собственных средств, и дополнительных выплат в этом случае не требуется. Доходы от такой схемы будут направлены на распространение высшего образования, а поскольку выплаты по кредиту зависят только от дохода, это расширяет и возможности доступа к нему [см. Норе and Miller (1988)]. Как показывают исследования, в последнем случае схема была действительно успешной [Charman (1992, гл. 12)].

По результатам работы можно сделать два важных вывода. Во-первых, систему финансирования высшего образования следует формировать согласованно и последовательно, а не как смесь стратегий, ориентированных на разные цели. Во-вторых, при финансировании не должен использоваться слишком активно какой-либо один ресурс. Это не самый неожиданный результат, но кажется, что не-экономисты имеют склонность, порой неуместную, к подобным крайним решениям.

Высокие государственные расходы на одного студента препятствовали росту рынка высшего образования в Великобритании. Напротив, в США высшее образование, финансируемое преиму-

V. Заключение



щественно частным сектором, с такими ограничениями практически не сталкивается. Это дилемма, о которой говорилось ранее: чем выше доля государственных субсидий, тем меньше у системы возможностей роста. Существуют два возможных решения. С одной стороны, можно оставить государственные расходы неизменными, но дать возможность учиться большему числу студентов. В этом случае затраты на одного студента будут ниже, но снизится и качество образования. С другой стороны, можно использовать механизмы, которые позволят частному сектору принять участие в финансировании.

Из-за необходимости согласовывать факторы размера, качества и государственных расходов страны вроде Великобритании и Австралии, где финансирование осуществляется преимущественно за счет налоговых поступлений, пытаются привлечь средства частного сектора. Страны типа Швеции, где кредитование стало избыточным, двигаются в противоположном направлении. Однако, отказываясь от государственного финансирования в пользу кредитов, стоит помнить, что схема кредитования не должна (а) ограничивать доступ к высшему образованию и (b) базироваться на частных средствах. При соблюдении этих требований образовательные кредиты будут наилучшим решением проблемы финансирования, как с точки зрения эффективности, так и с позиции справедливости.

Литература

1. AGPS, Australia (1988). Report of the Committee on Higher Education Funding (the Wran Report), Canberra: AGPS.
2. Ahamad, Bashir (1973). Teachers in England and Wales. In: The Practice of Manpower Forecasting: A Collection of Case Studies (ed. B. Ahamad and M. Blaug). P. 261-84. London: Elsevier.
3. Akerlof, George (1970). The market for «Lemons»: qualitative uncertainty and the market mechanism // Quarterly Journal of Economics. V. 840. P. 488-500.
4. Albrecht, Douglas and Ziderman, Adrian (1992). Student loans and their alternatives: improving the performance of deferred payment programmes // Higher Education. Vol. 23. No. 4.
5. Barden, Laing, Barr, Nicholas and Higginson, Gordon (1991). An Analysis of Student Loan Options. CVCP/CDP Occasional Paper, London: Committee of Vice-Chancellors and Principals and Committee of Directors of Polytechnics.
6. Barnes, John and Barr, Nicholas (1988). Strategies for Higher Education: The Alternative White Paper, Aberdeen University Press.
7. Barr, Nicholas (1989). Student Loans: The Next Steps. Aberdeen University Press.
8. Barr, Nicholas (1991). Income-contingent student loans: an idea whose time has come. In: Economics, Culture and Education: Essays in Honour of Mark Blaug (ed. G. K. Shaw). Aldershot, Hants: Edward Elgar.
9. Bennett, Robert, Glennerster, Howard and Nevinson, Douglas (1992). Investing in skill: to stay on or not to stay on? // Oxford Review of Economic Policy. Vol. 8. P. 130-45.



10. Blaug, Mark (1976). The empirical status of human capital theory: a slightly jaundiced survey // *Journal of Economic Literature*. September. P. 827–56, reprinted in Blaug (1987. P. 100–28).
11. Blaug, Mark (1985). Where are we now in the economics of education? // *Economics of Education Review*. Vol. 4. P. 17–28, reprinted in Blaug (1987. P. 129–40).
12. Bosworth, Barry, Carron, Andrew and Rhyne, Elisabeth (1987). *The Economics of Federal Credit Programs*. Washington, DC: The Brookings Institution.
13. Cave, Martin, Dodsworth, Ruth and Thompson, David (1992). Regulatory reform in higher education in the UK: incentives for efficiency and product quality // *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 8. P. 79–102.
14. Cave, Martin and Weale, Martin (1992). The assessment: higher education: the state of play // *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 8. P. 1-18.
15. Chapman, Bruce (1992). *Austudy: Towards a More Flexible Approach*. Canberra: AGPS.
16. Friedman, Milton (1962). *Capitalist and Freedom*. University of Chicago Press.
17. Gannicott, Kenneth and Blaug, Mark (1973). Scientists and engineers in Britain. In: *The Practice of Manpower Forecasting: A Collection of Case Studies* (ed. B. Ahamad and M. Blaug). P. 240-60. London: Elsevier.
18. Glennerster, Howard (1991). Quasi-markets for education? // *Economic Journal*. Vol. 101. P. 1268-76.
19. Glennerster, Howard, Merrett, Stephen and Wilson, Gail (1968). A graduate tax // *Higher Education Review*. Vol. 1. No. 1.
20. Hope, Julie and Miller, Paul (1988). Financing tertiary education: an examination of the issues // *Australian Economic Review*. Vol. 4. P. 37-57.
21. Johnes, Geraint (1992). Performance indicators in higher education: a survey of recent work // *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 8. P. 19-34.
22. Le Grand, Julian (1989). Markets, welfare and equality. In: *Market Socialism* (ed. J. Le Grand and S. Estrin). P. 193-211. Oxford: Clarendon Press.
23. Morris, Martin (1989). Student aid in Sweden: recent experience and reforms. In: *Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax?* (ed. M. Woodhall). London: Kogan Page.
24. Psacharopoulos, George and Woodhall, Maureen (1985). *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*. Oxford University Press.
25. Reischauer, Robert (1989). HELP: a student loan program for the twenty-first century. In: *Radical Reform or Incremental Change? Student Loan Policies for the Federal Government* (ed. L. E. Gladieux). New York: College Entrance Examination Board.
26. Robbins, Lionel (1980). *Higher Education Revisited*. London: Macmillan.
27. UK Department of Education and Science (1988). *Top-up Loans for Students*, Cmd 520. London: HMSO.
28. UK Department of Education and Science (1989). *Aspects of Higher Education in the United States of America: A Commentary by Her Majesty's Inspectorate*. London: HMSO.
29. UK Department of Education and Science (1991). *Higher Education: A New Framework*, Cmd 1541. London: HMSO.
30. World Bank (1986). *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*. Washington, DC: The World Bank.