Проблема эффективности реформирования высшей школы

© 2009 Э.И. Скоблева
кандидат экономических наук, доцент
Астраханский государственный университет

Представлены основные направления реформирования высшей школы и обозначены проблемы оценки эффективности модернизации системы высшего профессионального образования.

Ключевые слова: оценка эффективности реформ, высшее профессиональное образование, дистанционное обучение.

Оценка эффективности реформ, проводимых в сфере высшего профессионального образования, является важнейшей составляющей модернизации данной сферы. Вместе с тем критерии эффективности реформирования неоднозначны, поскольку сам механизм реформирования зачастую инициируется государством и может подстраиваться под ту или иную политическую конъюнктуру. Это означает, что задача оценки эффективности реформ может быть только продекларирована, но реально не поставлена, а следовательно, и не выявлена.

Мировые тенденции модернизации образования сегодня связаны с необходимостью обеспечить доступность высшего профессионального образования и повысить его качество.

Центром исследования проблем образования и инноваций Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработан прогноз развития системы высшего образования[1]. Представленные гипотезы развития отражают текущие тенденции и рассматриваются как база для разработки стратегической политики и конкретных мероприятий в сфере высшего образования.

Во-первых, речь идет о развитии открытого сетевого образования.

Предполагается, что система высшего образования будет активно интернационализироваться на основе формирования сетей взаимодействия различных вузов, исследователей и преподавателей, студентов, а также других заинтересованных сторон, в частности бизнеса. Подобная модель должна будет строиться на сотрудничестве, а не на конкуренции.

Данный сценарий предполагает развитие дистанционного образования, реализацию политики непрерывного образования, расширения доступа к ресурсам для проведения научных исследований.

Важным условием развития международных сетей является удешевление коммуникационных и информационных технологий.

Классификация использования дистанционных технологий основана на том, преподают ли вузы исключительно на расстоянии (так называемые “Открытые университеты”) или практикуют “двойной способ”, т. е. преподают студентам и “в университетском городке”, и “на расстоянии”. Учреждения с двойным способом - наиболее распространенная форма дистанционного обучения[2].

Эффективность форм дистанционного образования заключается в том, что при определенном уровне набора слушателей сумма фиксированных и переменных затрат в обеих системах будет одинаковой. После преодоления этого уровня стоимость дистанционного образования будет более низкой. Его рентабельность все более и более увеличивается с увеличением количества студентов.

Эффект масштаба, таким образом, важен для сокращения средних затрат на дистанционное обучение, так как они могут быть более низкими, чем в обычном образовании, только если зарегистрировано достаточное количество студентов, чтобы достигнуть точки безубыточности. Следовательно, при прочих равных условиях именно масштаб имеет решающее значение в достижении рентабельности.

Сказанное означает, что университеты, реализующие дистанционное образование, будут конкурировать, чтобы привлечь потребителей образовательных услуг, что не согласуется с изначальной установкой данного сценария.

Еще одним спорным вопросом является тот факт, что многие из затрат в процессе дистанционного обучения ложатся не на университет, непосредственно участвующий в обучении. Доступ к сетям должен быть у потребителя, стоимость доступа различна; в результате эти косвенные затраты не учитываются в издержках вуза, в то время как они являются издержками дистанционного обучения, кроме того их часто трудно, а иногда невозможно возместить[3].

[1] Four Futures Scenarios For Higher Education. Режим доступа: www.oecd.org/edu/universityfutures.

[2] *Curran Ch.* Resource Factors: Recurrent Costs. In UNESCO and International Council for Distance Education, Developments in Distance Education in Asia: An Analysis of Five Case Studies. Paris - Oslo, 1989. P. 23-26.

[3] Ibidem.

Отдельного исследования требует решение проблемы качества дистанционного образования. В России оно измеряется уровнем профессионализма выпускника и выводы делаются не в пользу дистанционного обучения[4]. В зарубежных исследованиях вопрос о качестве рассматривается под иным углом зрения. Речь идет о проценте отчисленных студентов, который при дистанционной форме обучения выше, чем при традиционной. К тому же преимущество сравнительной стоимости дистанционного обучения будет более низким в расчете на выпускника, чем в расчете на студента[5].

Еще одна поставленная и реализуемая задача развития высшего образования - обеспечение регионов кадрами высшей квалификации. Предполагается, что вузы сконцентрируются на выполнении своих основных задач в рамках национальных и местных сообществ. Деятельность вузов должна определяться потребностями региона. Подобная система высшего образования будет финансироваться и контролироваться государством и местными властями.

Высшая школа, согласно данному сценарию, будет разделена на элитную и массовую. Только небольшая часть государственных вузов, в которых будет сосредоточена исследовательская работа, включится в международную сеть в целях поддержания своих позиций в международном и национальном рейтингах. Все остальные вузы будут ориентироваться на потребности местной промышленности и различных категорий потребителей (в том числе реализовывать программы обучения человека в течение всей жизни).

Существуют мнения за и против развития высшего образования по данному сценарию.

С одной стороны, опасения возникновения нерегулируемой миграции и перевода рабочих мест за рубеж позволяют отстаивать именно этот вариант развития[6]. С другой стороны, реализация подобного сценария усугубит неравенство потребителей в доступе к образовательным услугам[7], финансирование вузов из региональных бюджетов и средств местных предпринимательских кругов приведет к неравенству вузов, так как только экономически наиболее развитые регионы смогут позволить себе финансировать университеты. Отгороженность вузов, ориентированных на местные сообщества, приведет к их отставанию в области научных исследований.

Еще одно направление развития высшего образования формулируется как “Новый публичный менеджмент”. Этот сценарий отражает ситуацию, когда университеты функционируют как субъекты рынка. Вузы получают полную автономию в рамках данной модели и будут только отчасти зависеть от государственного финансирования. Одновременно они будут стремиться диверсифицировать источники финансирования за счет вывода на рынок различных видов образовательных услуг, дифференциации платы за обучение, патентования результатов исследовательской деятельности, установления финансовых связей с промышленностью.

Предпосылкой перехода к данной модели является нарастание бюджетных ограничений государственного финансирования вузов (в частности, в связи со старением населения).

Однако существуют сомнения в том, возможен ли в принципе переход от современной квазирыночной системы высшего образования к полномасштабному использованию рыночных механизмов. Следует отметить, что нет однозначного ответа на вопрос о том, насколько эффективно функционирует сектор высшего образования. Некоторые полагают, что система ценностей вузов, результаты их работы и сам учебный процесс не позволяют сравнивать образовательный и частный сектора[8].

Рынок высшего образования описывается ситуацией, при которой: 1) существует ограниченная неценовая конкуренция между студентами и профессорско-преподавательскими составами различных вузов; 2) цены устанавливаются вузами и большими группами вузов вне зависимости от сложившихся на рынке условий; 3) использование и распределение образовательного пространства определяется только одной стороной рынка - университетами; 4) распределение ресурсов внутри университета происходит в отрыве от рыночных процессов[9]. Такое несоответствие между рынком высшего образования и моделью конкуренции не только делает эту модель неадекватной и неподходящей к описанию фактической ситуации в образовательном секторе, но и ставит под сомнение возможный эффект любой отдельно взятой схемы финансирования высшего образования.

[4] Анализ проблемы представлен в докладе Общественной палаты Российской Федерации “Готова ли Россия инвестировать в свое будущее?” (2007). Режим доступа: www.oprf.ru.

[5] *Hezel R.T.* Cost-effectiveness for Interactive Distance Education and Telecommunicated Learning. In University of Wisconsin-Madison, From Vision to Reality: Providing Cost-effective, Quality Distance Education. Papers from the Eighth Annual Conference on Distance Teaching and Learning, Madison, Wisconsin. 1992. August 5-7. P. 75-78.

[6] Four Futures Scenarios For Higher Education.

[7] Процесс дифференциации высшего образования и степень его доступности представлены в исследовании, выполненном Независимым институтом социальной политики и Аналитическим центром Юрия Левады. См.: *Шишкин С.В.* Элитное и массовое высшее образование: социально-экономические различия // Вопр. образования. 2006. № 2.

[8] The Carnegie Commission on Higher Education, The Purposes and Performance of Higher Education in the United States: Approaching the Year 2000.

[9] *Лесли Л., Джонсон Г.* Модель совершенной конкуренции и рынок высшего образования // Теоретические и прикладные исследования. 2004. № 2. С. 101-102.

Еще один сценарий - “Высшее образование Инк.”. Согласно ему исследовательские и обучающие вузы будут функционировать обособленно, каждый вуз будет специализироваться в той области, где у него больше конкурентных преимуществ. Основные сегменты рынка будут развиваться под воздействием потребительского спроса, управление вузами начнет основываться на принципах и методах частного сектора. Государство станет оказывать финансовую поддержку только тем направления подготовки кадров и исследований, которые не имеют коммерческого спроса (археология, древние языки и пр.).

Данный сценарий предполагает обострение конкурентной борьбы между вузами за студентов, что будет стимулировать создание вузовских отделений за рубежом, франчайзинг-программ и пр. Начнет формироваться международное разделение труда в сфере образования: одни страны станут специализироваться на послевузовском образовании, научных исследованиях, другие - на обучении студентов различных ступеней.

Предпосылками развития по описанному сценарию считают либерализацию торговли услугами в сфере высшего образования в рамках ВТО и заключение многими странами двухсторонних соглашений о свободной торговле образовательными услугами.

Вместе с тем возникает ряд серьезных проблем, в частности, насколько возможно будет обеспечить равные конкурентные условия для отдельных стран на мировом рынке, смогут ли они в условиях свободного рынка сохранить свои национальные образовательные и исследовательские системы.

Таким образом, предлагаемые ОЭСР сценарии развития высшей школы сводятся так или иначе к активному внедрению рыночных отношений в данную сферу, однако эффект этих изменений вызывает сомнения у экспертов.

Тем не менее, данные направления активно внедряются и развиваются как в России, так и за рубежом.

Вместе с тем любая реформа в сфере образования должна иметь своей целью повышение качества жизни населения и увеличение человеческого капитала. Следовательно, социально-экономическая эффективность реформ может оцениваться через рост показателей богатства общества. Н.А. Пашкус предлагает оценивать изменение таких компонентов богатства общества, как люди с их знаниями, умениями и потребностями, интеллект общества, созидательная идеология[10]. Эти компоненты можно объединить в категорию “человеческий капитал”, прирост которого, в свою очередь, влияет на экономический рост. Однако такой подход к оценке реформ в сфере высшего образования является достаточно общим.

Наряду с тем, что четких критериев оценки эффективности реформирования системы высшего образования в экономической литературе не существует, само понятие эффективности также неоднозначно.

В экономической науке, помимо распространенного неоклассического подхода к вопросу об эффективности как отношению результата к затратам, существует альтернативное утверждение. Доказательство эффективности той или иной структуры не является ни необходимым, ни достаточным условием ее существования. Неоклассическая теория отождествляет вопрос эффективности с вопросом существования: считается, что факт существования структуры служит доказательством ее оптимальности (по принципу выживания наиболее приспособленных)[11]. Согласно другому подходу, природа фирмы связана главным образом не с эффективностью, а с властью[12]. Фирма как институт выживает не благодаря способности эффективно снижать издержки, ее существование объясняется способностью увеличивать сферу влияния и степень контроля.

Таким образом, в рамках неоклассического подхода развитие и функционирование той или иной структуры определяется фактором эффективности, с точки зрения институционализма - фактором влияния, власти.

Исследование эффективности и принципов функционирования образовательных учреждений высшей школы как реформируемых структур может опираться не только на неоклассический подход. Поскольку учреждения образования являются некоммерческими организациями и не нацелены на извлечение прибыли, просчитать эффективность их функционирования крайне сложно. В этих условиях альтернативный подход может иметь место, тем не менее, вероятно, существуют границы и условия, когда критерии эффективного развития структуры могут укладываться в рамки неоклассической методологии, и присутствуют факторы, когда поступательное развитие институтов высшей школы будет определяться степенью их влияния.

Несмотря на сложности оценки эффективности институтов вообще и эффективности реформ институтов в частности важно, на наш взгляд, соблюдать логику, согласно которой изменение показателей реформируемой системы, происходящее в результате трансформации или внедрения институтов, соответствует установленной цели. Если изменение показателей системы образования согласуется с поставленными задачами, следовательно, ре-

[10] *Пашкус Н.А.* Экономические проблемы эффективности реформирования системы образования России. Режим доступа: www.lib.herzen.spb.ru/text/pashkus_7_28_67_75.pdf. С. 72.

[11] *Ходжсон Д.* Экономическая теория и институты. М., 2003. С. 308.

[12] *Marglin S.A.* What Do Bases Do? The Original and Function of Hierarchy in Capitalist Production. Part 1. Review of Radical Political Economics. № 6 (2). P. 60-112.

форма эффективна. Однако для этого необходимо определить элементы реформы, выявить последовательность их применения, обозначить круг показателей, на которые они будут воздействовать, определить, насколько взаимозависимы составляющие реформы и в чем данная взаимозависимость проявляется, каково опосредованное влияние элементов реформы на систему показателей образования. Одновременно необходимо представлять совокупность и уровни институциональной структуры образовательного пространства, четко определять, какие институты должны быть вытеснены и какие должны прийти им на смену. Определившись с политикой реформирования, важно оценить результаты данной политики, т.е. показать, какие институты прижились, какие были отторгнуты, как в результате оказалась трансформирована система высшего образования и как данные изменения сказались на ее показателях. Сопоставление исходных задач с результатами и динамика показателей за период реформирования продемонстрируют эффективность политики. Определить степень эффективности, на наш взгляд, достаточно сложно. Возможно, критерием способен стать сам факт положительной динамики, совпадение поставленных задач и достигнутых результатов.

Принципиальное значение имеет различие между понятиями эффективности реформирования и эффективности процесса реформирования. В рамках данного исследования речь идет об эффективности реформирования, и последовательность выше представленного анализа нацелена именно на это. Эффективность процесса реформирования предполагает анализ механизмов реформирования, когда сам процесс становится своей целью.

Для оценки эффективности той или иной реформы в системе высшего образования мы считаем возможным использовать метод аналогий, метод сравнительного анализа, статистические методы исследования.

Математические методы исследования эффективности, такие как алгоритмы, основанные на методе анализа иерархий, методы нейросетевого программирования, фрактальный анализ, алгоритмы, основанные на нечетких множествах, требуют точной системы показателей исследуемых процессов. Также их достоверность напрямую зависит от количества базовых данных. Поскольку институты системы образования характеризуются как количественно, так и качественно, присутствуют системы рейтинговых оценок, используются результаты социологических исследований, применение математических методов анализа не даст адекватных результатов в связи с недостатком точных показателей, не позволит представить масштабную картину изменений.

Поскольку процесс реформирования в итоге представляет собой формирование новых или обновленных структур (учреждений) в системе образования, важно учитывать эффективность их функционирования.

С точки зрения маржинализма, структурная единица (учреждение высшего профессионального образования) может быть эффективна, т.е. отношение результата к затратам больше или равно единице. Как элемент институциональной структуры вуз может быть неэффективен. Такого рода неэффективность возникает вследствие высоких издержек коллективных действий, необходимых для изменения институтов. Затраты по изменению институтов обусловливают достаточную продолжительность их существования, необходимую для того, чтобы выявить их экономическую эффективность[13].

Особенности и механизмы эволюционного отбора институтов представляют собой проблему. Для стран с развитой институциональной структурой методы прямого и косвенного государственного вмешательства в целях проведения желательной экономической политики не наносят значительного ущерба для модернизируемой структуры. Если такие меры и деформируют институциональную структуру отрасли, то в незначительной степени.

Иная ситуация складывается в странах с неустоявшейся институциональной структурой. Процесс развития рыночных отношений в переходных экономиках обусловливает возникновение и развитие трансакционного сектора[14]. В России формирование институциональной среды сопровождается достаточно высоким уровнем трансакционных издержек, что в результате ограничивает объем сделок и приводит к росту издержек организаций. На определенном этапе в процессе модернизации в сфере высшего образования существование неэффективных организаций может быть обусловлено недостаточно развитой институциональной структурой.

Таким образом, направления развития высшего образования, представленные в настоящей статье, являются актуальными, отвечающими требованиям общества и экономики, но выявить критерии их эффективности достаточно сложно, в том числе и по причине недостаточной статистической информации как о самой системе высшего профессионального образования, так и о динамике проводимых преобразований. В то же время сама категория эффективности применительно к сфере образования сложна и неоднозначна.

Тем не менее, эффективность реформирования может определяться четким соответствием поставленных в начале процесса задач результатам, которые были получены в итоге. Результаты, в свою очередь, должны обеспечивать положительный рост человеческого капитала и уровня благосостояния общества.

Поступила в редакцию 05.05.2009 г.

[13] *Скорев М.М.* Модернизация институциональной структуры российской системы образования. Ростов н/Д, 2004. С. 9.

[14] *Wallis J., North D.* Measuring the Transaction Sector in American Economy, 1870 - 1970 // Long-term Factor in American Economic Growth. Chicago, 1986. P. 122-123.