

## **Что такое ГИФО в системе высшего образования России**

Одним из самых спорных вопросов предстоящей реформы среднего и высшего образования в России является вопрос внедрения в систему государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Данная статья будет посвящена анализу перспектив внедрения ГИФО или образовательных ваучеров (англ. voucher – гарантия) в систему высшего образования Российской Федерации.

Вопрос об образовательных ваучерах обсуждается с 1992 года, т.е. со времени принятия ФЗ "Об образовании". самого понятия "образовательный ваучер" в редакции закона 1992 года не было, но были ссылки на перспективы бюджетного финансирования учреждений высшего образования независимо от состава учредителей при условии получении аккредитации. Так же в законе была прописана возможность получения студентами "образовательных кредитов", которые, по сути, являются способом избирательного субсидирования потребителей, получающих высшее образование. В то время ключевой проблемой стало определение государственных нормативов финансирования в расчете на одного учащегося школы или студента вуза. К сожалению, вопрос "сколько стоит одно студенческое место?" как и вопрос "сколько стоит подготовка, например, десятиклассника в средней школе?" до сих пор остаются без ответа. За прошедшее десятилетие система образования так и не смогла перейти от сметного принципа финансирования к нормативному или подушевому принципу как в среднем, так и в высшем образовании.

В настоящее время проблема образовательных ваучеров или ГИФО в системе среднего и высшего образования вновь приобрела актуальность. Так министр образования В. Филиппов отмечает, что "принципиальным нововведением в рамках модернизации образования станут государственные именные финансовые обязательства (ГИФО), сертифицированные на законодательной основе и представляющие собой гибкие инструменты адресной социальной поддержки студентов" [1, С. 10]. Среди преимуществ ГИФО или образовательных ваучеров министр выделяет следующие:

- ГИФО позволят обеспечить прозрачность и открытость финансовых потоков в образовательной сфере;
- ГИФО будут способствовать росту экономической справедливости в обществе, помогая осуществлять адресную поддержку студентов из малообеспеченных семей;
- ГИФО в соответствии с характером спроса и предложения будут стимулировать приток инвестиций в перспективные направления в высшем образовании. Причем, определять, какие специальности являются пер-

спективными будут непосредственные потребители услуг, а не Министерство образования или какой-либо иной орган власти и управления.

Одна из задач внедрения Государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) в систему высшего образования России состоит в привлечении целевых инвестиций. Вводя образовательные ваучеры, государство признает фактическую многоканальность финансирования образовательного процесса. При этом государство можно будет рассматривать всего лишь как одного из инвесторов в сферу высшего образования, причем инвестора, который, как это следует из выступления министра, помогает не всем студентам-бюджетникам, а лишь малообеспеченным студентам.

ГИФО или образовательный ваучер - это трансферт, избирательно выдаваемый студенту и позволяющий ему осуществлять свободный выбор на рынке образовательных услуг. Так, в системе среднего образования, государство, выдавая данную ценную бумагу лицам, имеющим ребенка определенного возраста, гарантирует бесплатный минимальный уровень образовательных услуг. Важно отметить, что ваучеры выдаются дискриминационно или выборочно, т. е. их получает лишь специфичная категория граждан, отвечающая определенным статусным требованиям со стороны органов государственного управления. В сфере высшего образования требования могут сводиться к минимально определенному уровню доходов семьи, определенному месту жительства, национальности студента, обязательства отработать по полученной специальности некоторый период времени и т. д. В различных странах уровень требований к статусу получателя ГИФО или образовательного ваучера значительно определяет специфику образовательного законодательства.

ГИФО в высшем образовании является своеобразным натуральным трансфертом (или разновидностью безвозмездной помощи) и обладает ликвидностью несколько меньшей, чем денежные трансферты, так как его можно потратить только на определенные цели, в данном случае, на оплату образовательных услуг вузов. Подобный вид государственного субсидирования сужает выбор потребителя, что, в конечном счете, приводит к тому, что рыночная цена данной ценной бумаги, если существует возможность ее купли-продажи, ниже номинальной. Аналогией механизму ваучеров или ГИФО в образовании является система продовольственных карточек (food stamp) в США, заключающаяся в выдаче малоимущим карточек на получение продуктов питания. Рыночная цена этих карточек колеблется от 60 до 89 % от номинальной цены [2, p. 123].

Считается, что “отцом” образовательного ваучера был Милтон Фридман, предложивший традиционное для сегодняшнего дня понимание механизма государственной гарантии в работе “Капитализм и свобода” [3, раздел VI]. Однако, как показывают исследования, система избирательного субсидирования граждан и студентов со стороны государства на цели образования имеет более долгую историю. Как отмечает Марк Благ “действительно, концепция образовательного ваучера идея достаточно старая, она принадлежит Томасу Пейну (Thomas Paine), жившему в восемнадцатом веке. Более того, перспективы введения об-

разовательного ваучера серьезно дебатировались во Французском парламенте в 1870 году” [4, р. 244].

ГИФО объективно будут способствовать развитию рыночных отношений в высшем образовании. Студент из малообеспеченной семьи получит право выбора – в какое учебное заведение высшего образования отнести свой ваучер. Абитуриент, выбирая то или иное высшее учебное заведение, обеспечивает последнему бюджетное финансирование со стороны государства – "деньги идут вслед за потребителем". Результатом станет неизбежная конкуренция вузов за студента, имеющего ГИФО. Сторонники внедрения ГИФО в системе высшего образования доказывают, что субсидии производителям услуги, как правило, имеют меньшую эффективность, чем субсидии потребителям: «В рыночной экономике финансируется потребитель, в плановой – производитель» [Болотов В.А. Материалы конференции ректоров негосударственных вузов, Курск, май 2000]. С внедрением ГИФО государство перестает одновременно и организовывать и финансировать процесс подготовки специалиста, ограничиваясь ролью контролера за качеством образовательных услуг и занимаясь выборочным финансированием малообеспеченных студентов.

Предложения о создании квази-рынка в системе образования, где в роли средства обращения выступают ваучеры, а мерой стоимости являются деньги, не нашли применения ни в одной стране мира. Однако опыт по введению образовательных ваучеров существует. В 1970 году, в США, в местечке Алум Рок (Alum Rock) была попытка ввести образовательные ваучеры, но эксперимент длился недолго, да и условия для проведения эксперимента были далеки от лабораторных, что не позволяет исследователям дать достаточно объективную оценку осуществления идеи введения образовательных ваучеров на практике [4, р. 78-89; 6].

Существует достаточно большое количество научной литературы по ваучерам вообще и образовательным ваучерам в частности. Исследователи анализируют влияние ваучеров на общественное благосостояние в системе здравоохранения, в программах по обеспечению населения дешевым муниципальным жильем, в системе социальной защиты граждан, в культурной деятельности (в Австралии есть даже театральные ваучеры). Обобщая выводы об использовании ваучеров в различных областях человеческой деятельности можно сказать, что, с теоретической точки зрения, идея государственных гарантий для стимулирования предоставления общественных или смешанных благ безупречна, но часто случается так, что ее практическое применение дискредитирует идею ваучеров как систему избирательного государственного субсидирования.

Отметим, что в России отношение к самому понятию "ваучер" резко отрицательное. Практика осуществления ваучерной приватизации, существующая организация медицинского обеспечения через систему медицинских полисов несколько дискредитировали идею государственного финансирования конечного потребителя общественных или смешанных благ.

В других странах ситуация с гарантиями-ваучерами для потребителей также зачастую складывается не совсем удачно. К примеру, с 1976 года в австралийском городке Саут Бароун с населением в сорок тысяч жителей действует система гарантий на отдых [5]. Муниципальные власти ежегодно 12% средств, выделяемых на парки и отдых, направляют на распространение культурных ваучеров и каждый налогоплательщик получает вместе с ваучером список 150 (!!! для города с населением в 40,000) организаций, уполномоченных их принимать. Фактически, каждый житель городка платит налоги в муниципальный бюджет для того, чтобы впоследствии получать те же самые рекреационные услуги через систему муниципальной бюрократии. Местные власти выдают ваучеры всем, принцип избирательности игнорируется, и в результате получается, что вмешательство государства в процесс предоставления рекреационных услуг уменьшает общественное благосостояние, так как совокупная сумма выплат по ваучерам будет меньше собранных налогов на величину, необходимую для содержания государственного бюрократического аппарата, занимающимся этими проблемами. К перечню возникающих проблем нужно добавить уменьшение свободы выбора жителей городка Саут Бароун. Однако, увеличение благосостояния государственных служащих будет частично компенсировать потери благосостояния общественного. Суммарный же эффект внедрения ваучеров "для всех" будет негативным.

Переходя к перспективам введения системы ваучеров в системе высшего образования, необходимо:

- а) четко обозначить, что мы, собственно, понимаем под словом образовательный ваучер или ГИФО;
- б) выяснить положительные и отрицательные стороны проведения данного механизма развития рыночных отношений в системе образования
- в) сделать выводы нормативного характера о желательности или нежелательности внедрения образовательных ваучеров.

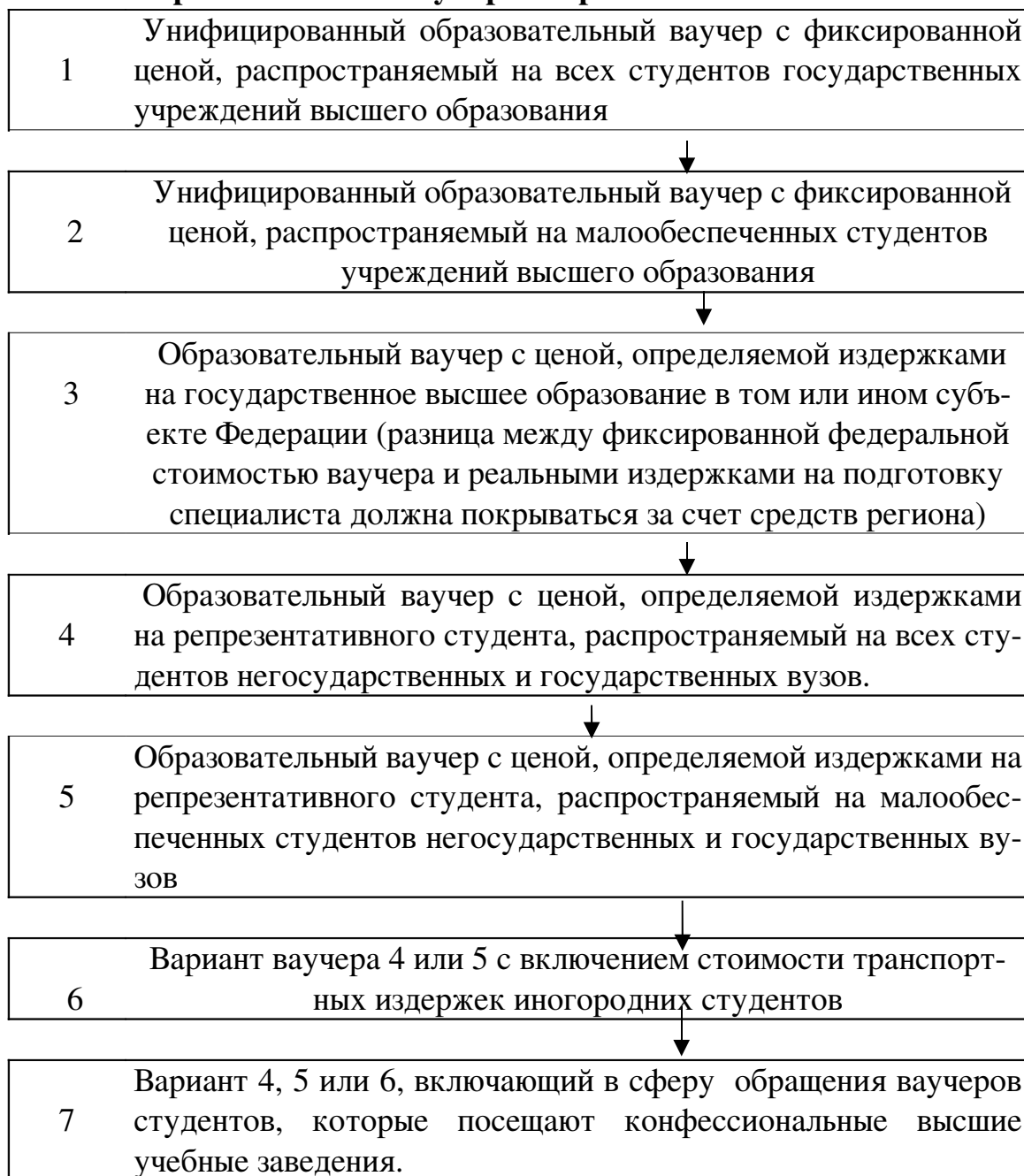
Если подобные разграничения не будут проведены, то вся страна окажется в положении сходном с положением жителей австралийского городка Саут Бароун (опыт внедрения полисов по обязательному медицинскому страхованию в нашей стране иногда наводит на подобную мысль).

Понятие образовательного ваучера часто трактуется совершенно неоднозначно разными специалистами. Во-первых, ваучер - это способ выбора учебного заведения внутри государственного сектора высшего образования или ваучеры применимы ко всей системе высшего образования, включающую и негосударственные высшие учебные заведения. Во-вторых, если образовательный ваучер дает возможность учиться в любом высшем учебном заведении независимо от его месторасположения, то должны ли транспортные издержки иногородних студентов включаться в стоимость ГИФО. Вопрос, сколько должен стоить образовательный ваучер, остается открытым и в практике финансирования высшего образования.

Парадоксально, но подход к ваучеру определяется тем, что исследователи подразумевают под сутью данного термина. В схеме, приведенной ниже, представлены различные подходы к определению понятия *ваучер*, начиная от узких трактовок этого термина, и, заканчивая наиболее расширенными трактовками.

#### Схема № 1

##### Образовательные ваучеры в трактовке экономистов



Различные варианты понятия ГИФО или образовательного ваучера в системе высшего образования отражают точки зрения экономистов на место и роль государства в системе высшего образования России. Так, понятия 1, 2, 3 рассматривают ГИФО или образовательный ваучер лишь как способ расширения потребительского выбора студентов-бюджетников в рамках государственного

сектора. Сторонники данного подхода утверждают, что студенты “привязаны” к близлежащим учреждениям высшего образования и введение ваучера третьего типа есть способ дезонирования, т.е. ослабления региональной привязанности студентов к близлежащим высшим учебным заведениям. Следует обратить внимание, что данная проблема успешно решается и без введения ваучерной системы третьего вида в США и Великобритании: “... зонирование было предметом эмоциональных споров в истории образования Соединенных Штатов. Негативные последствия зонирования были эффективно преодолены в последние годы серией постановлений Верховного Суда, которые обязали американские школы и вузы принимать детей из отдаленных или “чужих” регионов. Примерно таким же образом средние школы были “дезонированы” в Великобритании после принятия “Образовательного акта” в 1981 году” [4, р. 246].

Наибольшие споры будет вызывать, несомненно, идея распространения выборочного государственного финансирования на студентов негосударственных вузов. Сторонники и противники ваучеров по разному оценивают перспективы распространения рыночных механизмов в виде внедрения системы ГИФО или образовательных ваучеров на негосударственный сектор высшего образования (понятия 5, 6, 7, 8). Их доводы обобщены в таблице, приводимой ниже.

### **Доводы сторонников и противников введения ГИФО или образовательных ваучеров в систему высшего образования**

Позитивные последствия введения образовательных ваучеров в трактовке сторонников ГИФО	Негативные последствия введения образовательных ваучеров в трактовке противников ГИФО
1. Выигрыш негосударственной сферы высшего образования, т. к. посредством притока ваучеров негосударственные высшие учебные учреждения будут получать определенную сумму денег за каждого дополнительно принятого студента.	1. Проигрыш государственной сферы высшего образования, т.к. негосударственная образовательная сфера “перетянет” на себя часть образовательных средств, выделяемых на высшее образование из федерального или регионального бюджетов.
2. Рост конкуренции за учащихся между негосударственными и государственными высшими учебными заведениями, что приведет к снижению степени монополизации системы высшего образования. Сокращение дискриминации студентов негосударственных образовательных учреждений должно привести к росту качества высшего образования в России.	2. Возможное повышение расходов в негосударственных высших учебных заведениях из-за низкоэластичного спроса населения на услуги высшего образования. Негосударственное образование станет слишком дорогим для общества, из-за того, что негосударственные вузы повысят плату за обучение пропорционально стоимости ГИФО.
3. Открытость доступа в любое образо-	3. Рост конкуренции между вузами и

<p>вательное учебное заведение должно укрепить взаимодействие между преподавателями и студентами в вопросах качества предоставления образовательных услуг</p>	<p>преподавателями, вызванный внедрением системы ГИФО, ведет к тому, что образовательные учреждения станут активно прибегать к рекламной деятельности, что породит проблему скрытых характеристик из-за недобросовестности поведения рекламодателей.</p>
<p>4. ГИФО увеличат спрос на услуги негосударственных высших учебных заведений. Данные показывают существенное преимущество выпускников негосударственных школ и вузов в развитых странах по сравнению с государственными (так называемая проблема "католического преимущества"). Следовательно, уровень образованности общества существенно возрастет.</p>	<p>4. Увеличение количества студентов негосударственных вузов приведет к снижению качества предоставляемых услуг, из-за низкой эластичности предложения услуг высококлассных преподавателей.</p>
<p>5. Введение в образовательную сферу квази-рыночных отношений увеличит эффективность, обеспечит диверсификацию образовательных услуг, будет способствовать притоку капитальных инвестиций в образовательную сферу. Это приведет к более высокой технической вооруженности образовательных учреждений.</p>	<p>5. Коммерциализация процесса образования напрямую приводит воспитанию эгоистичных и непатриотичных граждан. Это ослабит общественные институты (семья, религия, общественные объединения и т.д.) и негативно скажется на социально-экономическом развитии общества.</p>
<p>6. Внедрение ГИФО в государственном и негосударственном секторе высшего образования приведет к совокупному росту расходов на образование. Отдача от инвестиций в образование выше, чем отдача от альтернативных инвестиций. Следовательно, увеличение финансирования образования будет стимулировать экономический рост в нашей стране</p>	<p>6. Часть непрестижных государственных школ или вузов может превратиться в некие образовательные "гетто", в которых будут концентрироваться и самые плохие ученики и студенты, и самые плохие преподаватели. Произойдет консервация существующей системы "хороших" и "плохих" вузов.</p>
<p>7. Учебные заведения будут вынуждены давать более открытую информацию относительно качества предоставляемых услуг. Введение образовательных ваучеров будет способствовать выработке единых образовательных требований и стандартов, как к государственным, так</p>	<p>7. Методики по определению статуса "малообеспеченного студента" окажутся неэффективными. Это приведет к тому, что государственное субсидирование будут получать не "бедные", а "богатые" студенты. В результате степень неравенства в системе высшего образо-</p>

и негосударственным высшим учебным заведениям.	вания России только увеличится
8. ГИФО приведет к снижению издержек на государственный аппарат управления при росте эффективности его работы	8. ГИФО приведет к росту издержек на государственный аппарат управления при снижении эффективности его работы

Замечено, что наиболее активными сторонниками ГИФО или образовательных ваучеров в системе высшего образования являются либертариисты и утилитаристы, а противниками, как правило, эгалитаристы. Представляется, что доводы “за” и “против” введения ваучеров отражают не столько экономические преимущества этого подхода к развитию рыночных институтов в системе образования, сколько различие в идеологических подходах относительно роли образования в современном обществе: “Отношение к ваучеру часто зависит от позиции в отношении эффективности функционирования частных школ и негосударственных вузов” [6, p.199 ]; “. . . каков бы не был темперамент профессионального философа (а мы добавим: и экономиста), он именно этот темперамент силится выразить и оправдать своей философией”. [7, с. 598]

В плане критики следует отметить, что осуществление проекта по введению ГИФО или образовательных ваучеров требует значительного пересмотра существующего законодательства в области образования и перестройки работы всей образовательной системы. Прежде всего, для введения ГИФО необходим перевод учреждений высшего образования на нормативный принцип финансирования. При определении себестоимости студенческого места окажется, что различные специальности требуют различных затрат. Подготовить инженера, химика или физика намного сложнее, чем подготовить юриста. Должны ли ГИФО рассчитываться для каждой специальности отдельно? Или государству необходимо определить единую цену образовательного ваучера, предлагая студентам обучающихся на дорогих специальностях самостоятельно доплачивать разницу между стоимостью ГИФО и издержками получения высшего образования. В этом случае в стране будет усилен перекоп между различными направлениями получения высшего образования. Возникает вопрос о выборочном дотировании студентов заочных и вечерних отделений. Как быть с ними? К сожалению, предложения о внедрении ГИФО порождают больше проблем, чем кажется на первый взгляд. Предложения о введении Государственных именных финансовых обязательств требуют тщательной детальной предварительной проработки и четкого понимания общественностью вопроса "что такое образовательный ваучер в системе высшего образования?"

Авторам статьи представляется, что на данном этапе развития можно найти более простые и более надежные способы внедрения рыночных механизмов в систему высшего образования, такие как франчайзинг, дотирование, субсидирование, нежели организовывать дорогостоящий и трудно контролируемый механизм государственных образовательных гарантий. Рыночные механизмы, од-



ним из которых является ГИФО, являются важным фактором роста внутренней и внешней эффективности системы высшего образования в России, но их внедрение должно происходить при условии реализации принципа "не навреди".

Список литературы:

1. Филиппов В. Высшая школа перед вызовами XXI века. // Высшее образование в России. № 1, 2001. С. 5-15
2. Katz Michael L., Rosen Harvey S. Microeconomics. - Richard D. IRWIN, INC., 1991. - 731 p.
3. Friedman Milton. Capitalism and Freedom. - U.S. : by the Univ. of Chicago, 1982. - 202 p.
4. Blaug Mark. Educational Voucher: It all Depends on What You Mean. // Economics of Privatization, London, 1985. P. 234-286.
5. Савас Э. С. Приватизация: ключ к рынку. - М. : "Дело", 1992. - 413 с.
6. Lieberman M. Privatization and educational choice. - Basingstoke; L.: Macmillan, 1989. XIV, - 386 p.
7. Юнг К. Г. Психологические типы. - М.: Прогресс-Универс, 1995. - 715 с.