




ЗАКИР
ДЖУМАКУЛОВ



**СТУДЕНЧЕСКИЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ КРЕДИТЫ
КАК ИНСТРУМЕНТ
ПОВЫШЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ
СПРАВЕДЛИВОСТИ В ДОСТУПЕ
К ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ**

Программа для молодых исследователей
в области публичной политики
Фонда Сорос-Казахстан

Алматы
2018

Точка зрения автора, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан.

Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несет автор.

Программа для молодых исследователей в области публичной политики реализуется Фондом Сорос-Казахстан (ФСК) в рамках инициативы «Публичная политика». Целью данной инициативы ФСК является развитие сферы публичной политики в Казахстане через повышение потенциала молодых исследователей, а также стимулирование общественного диалога.

В рамках программы ее участники проходят серию тренингов по политико-управленческому анализу (*policy analysis*), написанию аналитических текстов (*policy writing*), визуализации данных и разработке адвокационных инструментов с тем, чтобы использовать полученные знания в разработке аналитических документов по актуальным для Казахстана вопросам публичной политики в рамках приоритетных направлений деятельности ФСК.

Для дополнительной информации, пожалуйста, обращайтесь: ppi@soros.kz.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Доступ к высшему образованию: расширение охвата и принцип справедливости	6
Национальные стратегии по расширению доступа к высшему образованию: международный опыт	7
Кто должен платить за высшее образование, кто платит и почему это важно?	9
Проблемы, связанные с финансированием высшего образования в Казахстане	10
<ul style="list-style-type: none"> • Отток казахстанских студентов за рубеж • Рост региональных диспропорций • Доступ к качественному высшему образованию 	
Действующие в Казахстане подходы к расширению доступа к высшему образованию и их эффективность	12
<ul style="list-style-type: none"> • Образовательный грант • Государственная образовательная накопительная система • Образовательный кредит 	
Варианты политики	16
<ul style="list-style-type: none"> • Статус-кво • Образовательные гранты с учетом социально-экономического статуса студентов • Образовательные кредиты с учетом социально-экономического статуса студентов 	
Заключение	19
Список использованных источников	20
Приложения	22
<ul style="list-style-type: none"> • Приложение 1. Доля взрослого населения с третичным образованием • Приложение 2. Личностные и общественные выгоды от высшего образования • Приложение 3. Скрытые субсидии в некоторых образовательных кредитах в мире 	

АБСТРАКТ

В рамках данного исследования рассмотрена система образовательных кредитов в контексте расширения доступа к высшему образованию в Казахстане за счет предоставления дополнительных финансовых возможностей для семей с низким уровнем дохода. Казахстан ставит задачу финансирования высшего образования с учетом социально-экономического статуса студентов. Действующие в Казахстане инструменты – образовательные гранты, кредиты и накопительная система – не позволяют достичь этой цели. Анализ программных документов и сбор данных от заинтересованных сторон позволили определить характеристики программы и другие факторы, которые ограничивают и поощряют участие в программе образовательного кредитования. Целью исследования является внесение вклада в существующее знание и в публичную дискуссию о системе студенческого образовательного кредита для принятия более информированных решений в будущих реформах в данной сфере, что позволит расширить доступ к высшему образованию населению с низким уровнем дохода.

ВВЕДЕНИЕ

Высшее образование больше не является элитарным, как это было еще совсем недавно. Никогда еще в высших учебных заведениях мира не обучалось столь много людей. Так, если в 1971 году только 10% взрослого населения в мире имели высшее образование, то в 2013 году это был уже каждый третий взрослый человек (*Маргинсон, 2016*) (*Приложение 1*). По мнению Маргинсона, подобная массификация может привести к девальвации высшего образования. Однако исследования показывают, что люди с высшим образованием зарабатывают в среднем на 67% больше, чем те, у кого есть только среднее образование (*Oreopoulos P. & Petronijevic U., 2013*). Этот показатель постоянно рос в течение последнего десятилетия (*Golden & Katz, 2007*). В исследовании отмечается, что после рецессии 2007 года процент вакансий, не требующих высшего образования, сократился; в то время как вакансии, в которых соискателям предъявляется требование наличия высшего образования, вырос на 23%. Это связывают с автоматизацией производства, изменением структуры экономики, развитием информационных технологий и робототехники, приводящих к сокращению производств, где требуется ручной труд. Таким образом, высшее образование перестает быть привилегией определенных слоев населения, приобретая качество абсолютной необходимости, поскольку увеличивает шансы трудоустройства, получения высокой заработной платы и, как следствие, расширенного доступа к социальным лифтам для представителей менее обеспеченных слоев населения.

Стремясь к переходу к экономике знаний с целью демократизации высшего образования, большинство государств выбирают путь расширения доступа к высшему образованию. В частности, в Казахстане реформы, последовавшие после обретения независимости, позволили студентам обучаться на платной основе и способствовали открытию частных вузов. Это привело к значительной приватизации высшего образования страны, что способствовало массификации высшего образования в Казахстане. На сегодняшний день больше половины вузов страны являются частными; только 30% студентов обучаются за счет государственных грантов, остальные в большинстве случаев обучаются за счет родителей. Надо отметить, что даже в международном контексте это довольно высокий показатель приватизации высшего образования.

Однако увеличение доступа к высшему образованию не проходит равномерно по всем социальным категориям населения. Другими словами, доходы не всех родителей позволяют оплачивать высшее образование детей, что приводит к сохранению и расширению социального неравенства. Роль государства в этом случае должна состоять в том, чтобы обеспечить доступ к высшему образованию вне зависимости от финансовых возможностей родителей (*ОЭСР, 2017*). Позиция государства в этом вопросе отражена в Государственной программе развития образования и науки Республики Казахстан на 2016-2019 годы, где отмечается: «В целях обеспечения равного доступа к высшему образованию будет разработана новая модель присуждения грантов с учетом социального статуса студента» (*ГПРОН 2016-2019*). Концепция новой системы предоставления образовательных грантов еще не доступна; можно предположить, что она находится на стадии разработки, что делает данное исследование актуальным.

ДОСТУП К ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ: РАСШИРЕНИЕ ОХВАТА И ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ

В Казахстане принцип справедливости в доступе к высшему образованию интерпретируется неоднозначно. Так, например, обсуждая рекомендации экспертов ОЭСР относительно того, что в Казахстане необходимо изменить систему предоставления образовательных грантов, принимая во внимание уровень доходов семьи, журналист одного из центральных каналов в аналитической передаче выражает удивление и несогласие:

«...Рекомендация меня, честно говоря, удивила... Если это даже обеспеченная семья, но студент учился, учился хорошо, он своими знаниями поступает на грант, почему его лишают возможности обучаться бесплатно?»

(Транскрипт из интервью на телеканале Хабар 24, 6.21 минута

<http://24.kz/ru/tv-projects/intervyu/item/168247-intervyu-alima-ibrasheva>)

То есть налицо необходимость широкого обсуждения важности внедрения принципа справедливости в доступе к высшему образованию. Эксперты ОЭСР, определяя принцип справедливости в доступе к высшему образованию, подчеркивают, что это такой подход, когда каждый студент, имеющий желание и способность обучаться, должен иметь возможность это сделать. ОЭСР выделяет следующие ключевые принципы, которые поддерживают справедливый доступ к высшему образованию:

- каждый, кто имеет способность обучаться в высшем образовании, должен иметь возможность это сделать;
- поступление в вузы должно проходить без дискриминации по социальному классу, полу, религии и этносу;
- все должны иметь одинаковые возможности для развития своего таланта.

Предоставление государственного образовательного гранта только на основе академических достижений без учета социально-экономического статуса студента существенным образом сужает возможности студентов из семей с низкими доходами. Так, если студент из семьи с высоким социально-экономическим статусом может обучаться за счет семьи, даже если государственный грант не будет доступен, в отличие от него студент из семьи с низкими доходами не сможет обучаться в вузе без государственной поддержки. Исследования ОЭСР по социальной мобильности (*ОЭСР, 2008, 2012, 2017*) показывают, что 2/3 детей, чьи родители имели высшее образование, так же получают образование. Тогда как у детей, у которых ни один родитель не получил высшего образования, этот показатель составляет только 1/5.

В случае когда возможности распределены неравномерно, высшее образование порождает социальное расслоение. Когда критерием для предоставления гранта является только уровень учебных достижений (*лучшие по результатам ЕНТ*), неизбежное преимущество получают студенты, которые благодаря социально-экономическому статусу родителей получают дополнительные возможности учиться в лучших школах, пользоваться услугами репетиторов и иметь доступ к более сильным социальным связям (*ОЭСР, 2017*).

Справедливый доступ к высшему образованию также снижает социальное неравенство, что способствует снижению социальных и экономических затрат. Например, повышению понимания, доверия и толерантности в обществе, уменьшению преступности, росту политической стабильности. В экономическом плане — больше налоговых поступлений, более быстрый экономический рост, больше инноваций и гибкости рынка труда, повышенная продуктивность работников, меньше государственных затрат на здравоохранение и предотвращение преступности.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ ПО РАСШИРЕНИЮ ДОСТУПА К ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Исследование ОЭСР (2008) показывает, что разные страны имеют разные подходы к расширению доступа к высшему образованию — как в плане политики определения стоимости обучения, так и в механизмах предоставления финансовой помощи студентам.

В Таблице 1 ниже наглядно показана стоимость обучения в странах ОЭСР и доля студентов, которые получают государственную финансовую помощь для обучения в вузе. В некоторых странах, где имеется прогрессивная структура налогообложения (таких, например, как Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия и Швейцария), стоимость обучения низкая или оно бесплатное. Студенты также пользуются щедрыми финансовыми субсидиями для оплаты своего высшего образования. В других странах, таких как Австралия, Канада, Новая Зеландия, Нидерланды и США, стоимость обучения очень высокая, но студенты имеют возможность получить значительную финансовую поддержку.

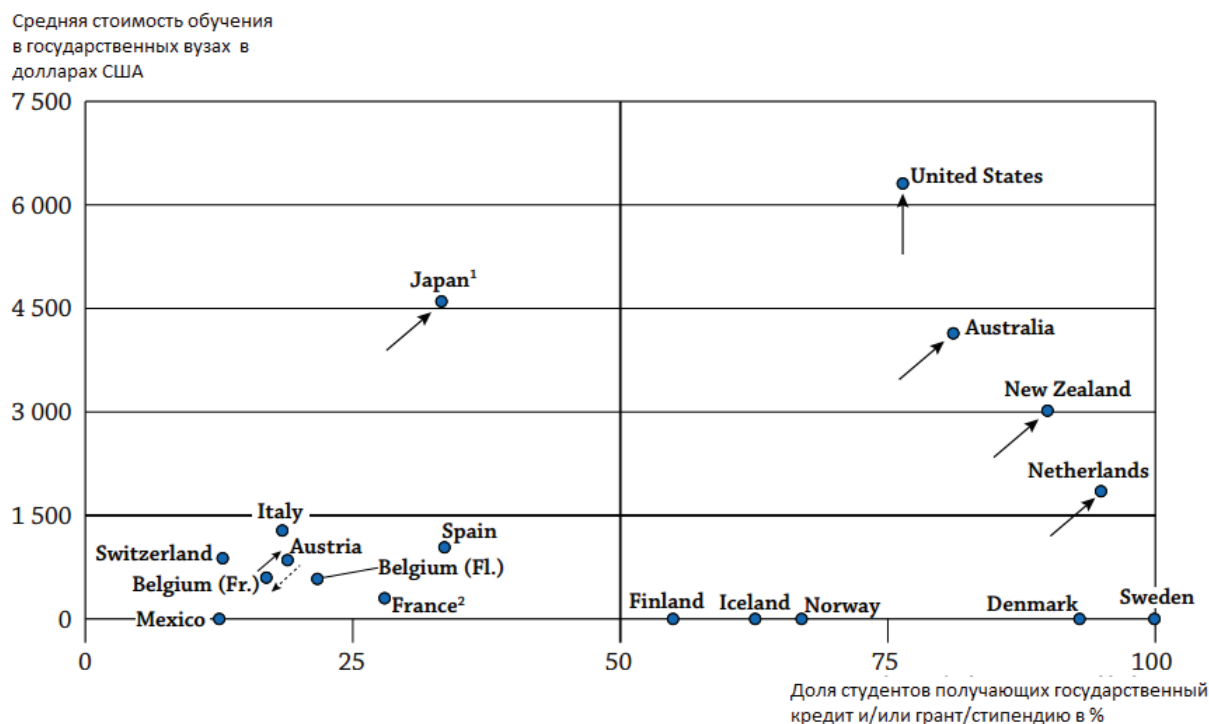


Таблица 1. Соотношение между средней стоимостью обучения в государственных вузах и долей студентов, которые пользуются государственными образовательными кредитами/грантами/стипендиями, 2008/2009 академический учебный год.

Источник: ОЭСР. Таблицы B5.1 and B5.2. <http://dx.doi.org/10.1787/888932461199>

Другой категорией стран являются те, в которых стоимость высшего образования низкая или оно бесплатное, но студенты имеют ограниченный доступ к финансовой помощи. Это такие страны, как Австрия, Бельгия, Чехия, Франция, Ирландия, Португалия, Швеция, Испания и Мексика. Казахстан можно отнести именно к этой категории стран и расположить в таблице в нижнем левом углу, так как стоимость обучения в государственных вузах составляет от 1000 до 2000 долларов США и финансовая помощь студентам в виде грантов, образовательных кредитов и других форм финансовой поддержки составляет около 30 процентов.

Рекомендация экспертов ОЭСР относительно этого аспекта такова: необходимо установить среднюю стоимость обучения и разработать систему доступной финансовой поддержки. При этом отмечается, что полностью сделать обучение бесплатным для достижения целей увеличения охвата высшим образованием не является эффективным, так как в этом случае будет иметь место чрезмерное субсидирование тех, кто может себе позволить оплачивать учебу в вузе самостоятельно.

Казахстан относится к странам с низкой стоимостью обучения и низким уровнем социальной поддержки студентов. Вместе с тем для многих казахстанских вузов вопрос повышения стоимости обучения становится с каждым годом все более актуальным. Причиной этому является необходимость обновления материальной базы и привлечения высококвалифицированных преподавателей для улучшения качества университетского образования и науки. Для государства это является дилеммой: с одной стороны, для повышения конкурентоспособности вузов необходимо увеличить уровень их финансирования, в том числе и через увеличение стоимости обучения (*а значит, и размер образовательного гранта*), а с другой стороны, нужно удерживать политику доступности высшего образования. Увеличение стоимости обучения путем увеличения размера гранта будет иметь как минимум два последствия. Во-первых, высшее образование станет менее доступным для тех, кто самостоятельно оплачивает учебу, и, во-вторых, государственные расходы на гранты увеличатся.

При этом трудно сказать, какая стоимость обучения гарантировала бы качественное образование. Как отмечалось представителем Министерства образования и науки РК, вузы при определении стоимости обучения ориентируются, как правило, на размер госгранта (*в 2015 году эта цифра составила 344,800 тг.*); у самих вузов нет расчета себестоимости. Это объясняется тем, что вузы не имеют исторических традиций в разработке собственной ценовой политики с учетом стратегического развития. Можно предположить, что в среднесрочной перспективе их цена может достичь уровня топовых частных и национальных вузов Казахстана, которые не регулируются данным требованием (*КБТУ – 1,95 млн тг., КИМЕП – 1,4 млн тг.*).

В качестве одного из подходов к расширению доступа к высшему образованию (с учетом потребностей вузов в повышении стоимости обучения) можно рассмотреть вариант разделения стоимости обучения с заинтересованными лицами, в первую очередь с самими студентами. То есть обратить больше внимания на возможности такого инструмента, как студенческие образовательные кредиты. Образовательные кредиты позволят привлечь к оплате студентов с приемлемыми условиями возврата с помощью государственных субсидий.

Внедрение в систему предоставления образовательных кредитов элемента социальной политики положительно скажется на устойчивости системы финансирования в целом, так как образовательный кредит подразумевает привлечение средств коммерческих банков и государственные средства направляются только на субсидирование процентных ставок, что потребует гораздо меньше бюджетных средств.

КТО ДОЛЖЕН ПЛАТИТЬ ЗА ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ, КТО ПЛАТИТ И ПОЧЕМУ ЭТО ВАЖНО?

Исследователи отмечают четыре стороны, которые участвуют в оплате высшего образования: государство (*налогоплательщики*), родители, студенты и филантропы (*Джонстоун, 2004*). Однако в условиях ограниченного государственного бюджета и повышения стоимости образования увеличивается спрос на образовательные студенческие кредиты, что позволяет студентам отсрочить оплату за обучение до того времени, когда они начнут зарабатывать самостоятельно (*Джонстоун, 2007*).

В казахстанском контексте высшее образование на одну треть оплачивается государством и на две трети – родителями; участие двух других сторон (*студентов и филантропов*) незначительно. Однако имеет смысл создание оптимальных условий, при которых сами студенты смогут оплачивать собственное обучение с помощью кредитов. Почему это может быть привлекательным для студентов? Во-первых, государственные гранты выделяются только по определенным специальностям, что нередко ведет к тому, что студенты выбирают специальность не по своим склонностям и интересам, а по доступности грантов (*ОЭСР, 2017*). Во-вторых, сама практика определения отраслей для выделения грантов также не безупречна: эксперты ОЭСР, в частности, отмечают этот факт в качестве слабого аспекта нынешней системы. Кроме того, обладатель государственного гранта не имеет права менять специальность во время учебы, в обратном случае грант теряется.

Образовательные кредиты позволят студентам самим оплачивать свое обучение, что в итоге даст им возможность выбирать специальность в соответствии со своими интересами и способностями, а также чувствовать ответственность за результаты обучения. Исследование мексиканского опыта предоставления студенческих образовательных кредитов показывает, что они могут быть стимулом для улучшения успеваемости студентов (*Canton E., Blom A., 2004*).

Другим аргументом для увеличения участия студентов в оплате своего обучения экспертами ОЭСР выделяется большая часть пользы, которую получают сами студенты, по сравнению с общественным благом (*см. Приложение 2*) (*Becker, 1964, Johnstone, 2004, 2007*).

ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

ОТНОСИТЕЛЬНО НИЗКИЙ ОХВАТ ТРЕТИЧНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ В КАЗАХСТАНЕ

Одним из показателей, влияющих на оценку конкурентоспособности страны, является охват молодежи третичным образованием. Данный показатель считается важным, поскольку способствует развитию инноваций, экономическому росту и общему благополучию граждан (*Eurostat, 2015*). Казахстан по этому показателю в возрастной группе от 18-ти до 22-х лет занимает 61 место из 138 стран (46% (626 тыс. чел.) (*Экономический Форум*). Это средний уровень в международном контексте, однако для достижения цели по вхождению в тридцатку развитых стран мира этого недостаточно: необходимо далее увеличивать доступ к третичному образованию. В Казахстане образование в целом и высшее образование в частности ценится населением, и одной из главных причин неполучения высшего образования может быть нехватка средств родителей на оплату обучения.

ОТТОК СТУДЕНТОВ ЗА РУБЕЖ

В Казахстане, несмотря на увеличение доступа к образованию, спрос населения в этой сфере полностью не покрывается. В 2015 году число казахстанских студентов, обучающихся за рубежом, было более 66 тыс. чел. (<http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=172>); это 14,5% от общего числа студентов, обучающихся в вузах Казахстана (459 тыс. чел.). Возможность получения высшего образования за рубежом бесплатно или на хороших льготных условиях способствует данному процессу. Студенты, которые не имеют возможности профинансировать образование в Казахстане, могут воспользоваться бесплатным обучением в таких, например, странах, как Россия или Китай. Самый большой отток студентов приходится на Россию, которая ежегодно выделяет 300 грантов для казахстанских студентов.

Несомненно, есть положительные стороны обучения за рубежом, когда, например, по программе Болашак или за собственные средства студенты обучаются в топовых вузах развитых стран. Это способствует культурному обмену и, что немаловажно, получению профессии по специальностям, которым не обучают в Казахстане. Однако обучение в зарубежных вузах с неподтвержденным качеством образования и дальнейшее переселение студентов в эти страны является отрицательной стороной данного процесса. Предоставление дополнительной возможности финансирования их образования в Казахстане может способствовать сокращению второй категории студентов, обучающихся сегодня за рубежом.

РОСТ РЕГИОНАЛЬНЫХ ДИСПРОПОРЦИЙ

При нынешней системе распределения образовательных грантов растет региональная диспропорция. Связано это с тем, что студенты из малообеспеченных семей и из сел имеют меньше возможностей для подготовки к вступительным экзаменам (*Орунханов М., Сагинтаева А., 2015, NUGSE 2014, UNICEF 2005, ОЭСП 2017*). Несмотря на то, что бесплатное среднее образование гарантировано всем гражданам Казахстана, качественное образование обеспечено не всем. Необходимость уменьшения различия качества городского и сельского образования отражается и в последнем Послании президента РК народу Казахстана (*Н.Назарбаев, 2017*). Городские жители могут пользоваться более качественными школами и инфраструктурой, они тратят в 8 раз больше средств на репетиторство, чем жители села (*Алямова, 2015*), что увеличивает возможность более успешной сдачи вступительного экзамена. В 2014 и 2015 годах абитуриенты из города получили в среднем на 9 баллов больше, чем их сверстники из сельских районов (*ИАЦ, 2015*).

Альтернативные источники финансирования высшего образования, такие как студенческие кредиты, менее доступны выходцам из села. В сельской местности процент бедности в три раза выше, чем в городах (*Комитет статистики РК, 2011*), с 2002 года показатели практически не изменились (*ПРООН*). Однако в городах, и особенно в малых городах, глубина бедности выше, чем в селах. В сельской местности бедности способствует безработица, низкий уровень заработной платы, большее количество многодетных семей. Возможности трудоустройства ниже, тем временем частное дворовое хозяйство становится главным источником дохода, однако полученные продукты в основном употребляются самим семейством. Низкая доступность школ, больниц, культурных и спортивных учреждений ограничивает развитие человеческого капитала, особенно тем, кто мало зарабатывает. Жители сел понимают важность высшего образования, но большинство из них не имеют возможности дать соответствующее образование своим детям (*ПРООН*).

Выделение государством квоты на грант в размере 2% для выпускников сельских школ облегчает, но не решает эту проблему. Имеются примеры, когда школьник из города переезжает в село для завершения учебы в сельской школе, чтобы получить льготу.

Данная проблема уменьшает возможность социальной мобильности населения. Как показывают исследования, дети, чьи родители не получили высшего образования, имеют меньше вероятности академического успеха. Например, по результатам PISA-2009, у них в 1,72 раза больше вероятности сдать экзамен ниже 3-го уровня (*OECD, 2011*). Дополнительные государственные вмешательства необходимы для разрыва такого круга.

ДОСТУП К КАЧЕСТВЕННОМУ ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ

Менее изучен в контексте Казахстана такой аспект, как доступ к качественному высшему образованию. Как было отмечено ранее, в топовых вузах Казахстана обучение стоит до 5-ти раз дороже, чем в недорогих вузах. Большой доход вузов позволяет им больше инвестировать в инфраструктуру, привлекать и удерживать лучших преподавателей и повышать их квалификацию. Следовательно, даже среди тех, кто получает доступ к высшему образованию, можно выделить ограниченность доступа к качественному высшему образованию.

ДЕЙСТВУЮЩИЕ В КАЗАХСТАНЕ ПОДХОДЫ К РАСШИРЕНИЮ ДОСТУПА К ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Государственная финансовая поддержка населения для получения высшего образования включает в себя образовательный грант, образовательный кредит и образовательную накопительную систему.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ГРАНТ

Образовательный грант, финансируемый за счет государства, выдается на конкурсной основе за академические достижения (*merit-based*), измеряемые по результатам вступительного экзамена – Единого Национального Тестирования (*ЕНТ*). Гранты присуждаются Республиканской комиссией в соответствии с государственным заказом на конкретные специальности. Те, кто набрал более 50 баллов из 125, имеют право участвовать в конкурсе. Грант покрывает плату за обучение и стипендию в размере около 16,758 тг. в месяц (*для студентов бакалавриата*), повышенная стипендия для «отличников» составляет 19,272 тг. Обладателями гранта в 2015 году стали около 20% выпускников школ (*НЦТ, 2015*). Вузы также предоставляют общежитие, стоимость проживания в котором составляет 10% от стипендии. Места ограничены, приоритетное право имеют студенты-сироты и студенты, обучающиеся по гранту. Существует также финансовая поддержка для социально уязвимых слоев населения. Студентам из многодетных семей предоставляется ежемесячное пособие в размере 7730 тг.

Предоставление образовательного гранта на конкурсной основе без учета дохода семьи приводит к тому, что те, кто в нем меньше нуждается, имеют больше возможностей его получить. Так как родители, которые имеют большой доход, могут создать больше условий для успешной сдачи ЕНТ. Такая система может способствовать увеличению как социальной, так и региональной диспропорции, как отмечалось выше.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ НАКОПИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

С 2013 года Государственная образовательная накопительная система (*ГОНС*) позволяет родителям открыть депозит для своих детей. Субсидии государства к накоплению родителей составляют 5%, имеется дополнительная надбавка в размере 2% для сирот, детей с особыми потребностями, детей из многодетных семей и детей из семей с доходом меньше прожиточного уровня. В сумме с банковским процентом это может составлять до 22% в год. Однако количество открытых вкладов – около 16 800 по состоянию на февраль 2017 года, что составляет очень низкую долю от изначально планировавшихся 500 000. Причиной непопулярности накопительной системы являются имеющиеся неопределенности в экономике (*ОЭСР, 2017*).

Семьи с высоким социально-экономическим статусом больше предрасположены к накоплению и имеют для этого возможности. Для них государственная субсидия будет привлекательна, но они, возможно, и без субсидий могли бы накапливать средства на образование детей. Тогда как семьи с низким социально-экономическим статусом меньше склонны накапливать в силу того, что у них меньше возможностей и для них образование детей может быть менее важным. Хотя именно они больше всего нуждаются в государственных субсидиях (*ОЭСР, 2017*).

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ КРЕДИТ

Первая программа по образовательному кредитованию в Казахстане начала свою деятельность в 1999 году и продлилась до 2005 года. Принцип выдачи данного кредита был идентичным образовательному гранту – кредиты выдавались по результатам вступительных экзаменов и, в отличие от нынешней программы кредитования, использовались государственные средства. Причиной закрытия данной программы стала высокая доля невозвратности.

Нынешняя программа образовательного кредитования отличается от прежней тем, что сейчас кредиты выдают коммерческие банки, а роль государства заключается в предоставлении гарантий возвратности этих кредитов. Данная гарантия, в теории, должна способствовать уменьшению стоимости кредита, однако в реальности она остается высокой. Процентная ставка варьируется от 16% до 20%, при этом 10-процентная ставка доступна только для студентов Нового экономического университета от Forte Bank.

	Народный банк**	Сбербанк	Нурбанк	Тенгри банк	Forte Bank*
Процентная ставка	15%	16%	20%	20%	10%
Срок кредита	до 10 лет	до 12 лет	до 10 лет	до 10 лет	до 10 лет
Льготный период	В период учебы и 6 месяцев после окончания учебы студенты не платят сумму кредита, платят только проценты по кредиту.				
Целевая аудитория	Без ограничений				
Успеваемость	- не ниже 50 баллов по результатам ЕНТ/КТ; - не ниже 3,5 баллов по результатам текущей экзаменационной сессии по пятибалльной системе; - не ниже 1,33 баллов по результатам текущей экзаменационной сессии по кредитной системе.				

Таблица 2. Условия образовательного кредитования в Республике Казахстан

Источник: <http://www.fincenter.kz/obrazovatelnye-kredity/usloviya-kreditovaniya.php>
получен 12 декабря 2016 г.

* Доступен только для студентов АО «Новый экономический университет» им. Т. Рыскулова

** Народный Банк перестал выдавать студенческие кредиты с 2017 г.

Для анализа образовательного кредитования в Казахстане можно использовать критерии успешной и финансово устойчивой системы студенческого образования, предложенные Б. Джонстоуном. Анализ состоит из шести критериев: доступность, достаточность, социальная ориентированность, минимальное субсидирование, возвратность и привлечение частного капитала (*Johnstone & Marcucci, 2007*).

ДОСТУПНОСТЬ

С начала программы с 2005 года по февраль 2017 года образовательными кредитами воспользовались около 6 900 студентов.

Высокие процентные ставки образовательных кредитов делают их недоступными для населения с низким уровнем доходов. Согласно анализу статистических данных, только 48% населения может себе позволить брать кредит (*Алямова, 2015*). Расчет основывается на статистических данных по квинтильным доходам на душу населения за 2006-2010 годы (*Таблица 3*). Согласно этим данным, «80% населения республики имеют доходы, не превышающие двукратной величины прожиточного минимума, половина из которых уязвима по отношению к риску оказаться в категории бедных» (*Комитет статистики, 2011*).

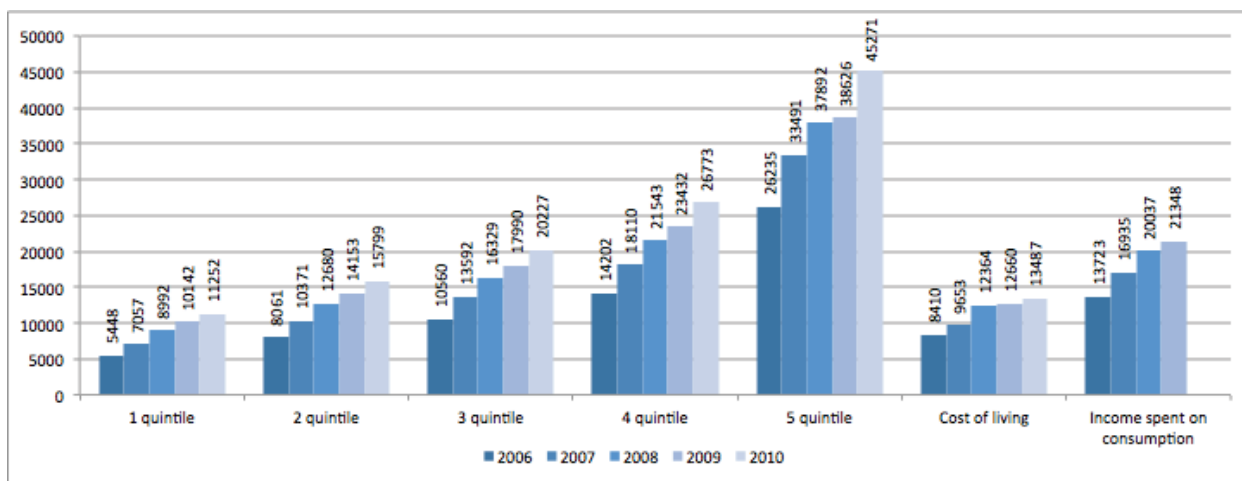


Таблица 3. Средняя заработная плата по квинтилям в Казахстане, 2006–2010 гг.

Источник: Агентство статистики Республики Казахстан, 2011 г.
stat.gov.kz/getImg?id=WC16200005945

Кредит выдается студенту, однако, несмотря на то, что государство выступает гарантом возвратности средств, студентам выставляются требования по привлечению дополнительных платежеспособных созаемщиков или гарантов из числа близких родственников. Это также может являться фактором ограничения доступности.

Кроме того, банки ставят дополнительные требования по результату ЕНТ. Так, например, Сбербанк требует наличия балла ЕНТ свыше 100 баллов, Тенгри банк – 80 баллов. Такое требование также ограничивает доступ к кредитованию, по сути, мало отличаясь от правил предоставления образовательного гранта, основанных на академических достижениях (*merit-based*).

ДОСТАТОЧНОСТЬ

Образовательный кредит выдается только для покрытия стоимости обучения и не покрывает другие расходы студента во время учебы, такие, например, как возмещение в период обучения процента по кредиту и оплата жилья. Для студента, который не может надеяться на поддержку семьи, это может оказаться непосильным или потребует его трудоустройства, не всегда совместимого с учебой.

СОЦИАЛЬНАЯ ОРИЕНТИРОВАННОСТЬ

Образовательный кредит не предусматривает особых условий, учитывающих социально-экономический статус студента. Существующие ограничения, описанные выше, наряду с отсутствием особых условий для малоимущих не позволяют иметь механизмы социального лифта.

МИНИМАЛЬНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ

Минимальное субсидирование образовательных кредитов является характерным для казахстанского образовательного кредитования. Однако для обеспечения социальности кредита потребуется увеличение размера субсидирования. В мировой практике государственные субсидии могут быть в размере от 10 до 90 процентов от объема выданного кредита (*Приложение 3*).

Невозвратность кредитов стала причиной закрытия первой программы образовательного кредитования. Возвратность текущего образовательного кредитования обеспечивается за счет более жестких условий, когда еще на начальном этапе отбора отсеиваются неплатежеспособные клиенты (*например, привлечение созаемщиков и гарантов как условие оплаты кредита во время учебы*).

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЧАСТНОГО КАПИТАЛА

Текущая система образовательного кредитования производится за счет банков второго уровня. Привлечение частного капитала высвобождает бюджетные средства, что может быть использовано в других целях, включая дальнейшее увеличение охвата высшим образованием.



ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ

Таблица 4 наглядно отражает действующую политику Казахстана в области предоставления финансовой помощи студентам по сравнению со странами ОЭСР, а также предлагаемые альтернативные варианты, которые соответствуют рекомендациям ОЭСР (2017).

Схема государственных грантов					
Схема кредитов		Вседоступный грант	Грант по доходам семьи	Грант по достижениям	Отсутствие грантовой схемы
	Государственные кредиты	Нидерланды, Великобритания Швеция	Новая Зеландия Австралия, Япония		Исландия, Норвегия
	Коммерческие банки с государственным субсидированием или гарантией	Корея (часть 1)	Финляндия	Чили, Китай Эстония	
	Отсутствие субсидированных и гарантированных государством кредитов		Казахстан 2 Бельгия, Чехия, Испания Греция, Мексика, Россия, Швейцария	Польша, Португалия Казахстан	Хорватия

Таблица 4. Подходы к финансовой поддержке студентов 2007 г.

Источник: ОЭСР (2008) *Tertiary Education for the Knowledge Society* (Третичное образование для экономики знания).

* Данные по Казахстану добавлены автором – Статус-кво.

* Казахстан 2 отражает предлагаемые варианты изменения политики.

1. СТАТУС-КВО

В настоящее время в Казахстане государственная финансовая поддержка оказывается в виде образовательных грантов, образовательных кредитов и образовательной накопительной системы.

Эффективность остается относительно низкой, так как гранты выдаются тем, кто и без них мог бы обучаться (ОЭСР, 2017).

Процентные ставки остаются высокими (10-20%). Кроме того, объем кредита, который не покрывает весь объем базовых потребностей, наряду с условиями его получения (наличие созаемщиков, дополнительные требования по баллу ЕНТ, по его возврату (оплата банковского процента в период обучения) делают этот инструмент недостижимым для людей с малыми доходами.

Социальная ориентированность не обеспечивается. Гранты выдаются только на основе вступительных экзаменов, без учета социально-экономического статуса студента. Как показано в Таблице 5, только в Эстонии и в Казахстане существует такая схема грантов, в других странах практикуются смешанные виды грантов (этот вариант будет обсуждаться далее – в варианте политики № 2). В образовательных кредитах ставятся требования по платежеспособности посредством условий к заемщикам и гарантам, что также может быть недоступно семьям с малыми доходами. Некоторые банки также ставят требования по баллам ЕНТ.

В долгосрочной перспективе статус-кво не является политически приемлемым, так как он не соответствует принципу справедливого доступа к высшему образованию и не способствует снижению социальной и региональной диспропорции. Кроме того, возможное дальнейшее удорожание стоимости обучения будет выступать преградой для получения высшего образования

студентами с низким социально-экономическим статусом. Поставленная задача по переходу на грант с учетом социального статуса в ГПРОН 2016-2019 подтверждает намерение государства поменять нынешнюю политику.

Таким образом, статус-кво не гарантирует доступ к высшему образованию для детей из семей с низкими доходами. Этот фактор может способствовать социальному расслоению общества. Между тем надо отметить, что действующая на сегодня политика предоставления образовательных грантов не подвергается серьезной общественной критике. Одной из причин такого положения дел может быть то обстоятельство, что основными бенефициарами (*выгодополучателями*) этой политики являются представители более или менее обеспеченных слоев населения.

2. ГРАНТ ПО ДОХОДАМ СЕМЬИ – РАЗМЕР И ДОСТУП К ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ГРАНТАМ С УЧЕТОМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО СТАТУСА СТУДЕНТОВ

Основная часть государственных образовательных грантов будет предоставляться с учетом социально-экономического статуса семьи студента. Политика по образовательным кредитам и накопительной системе останется без изменений.

При этом малая часть грантов может быть доступна только по академическим достижениям, как в варианте «Статус-кво». Это необходимо для привлечения талантов в приоритетные для страны сферы. Объем (*сумма*) гранта может быть полный (*100% покрытие стоимости обучения и проживания*) или неполный (*покрытие только стоимости обучения*), в зависимости от социального статуса семьи (*means-tested*). Как показано в Таблице 5, большинство стран ОЭСР практикуют такой подход.

При таком подходе доступ к высшему образованию увеличится, так как семьи с большим доходом не смогут получать гранты и будут учиться за свой счет, а высвобожденные деньги покроют нужды студентов с меньшим доходом.

Ограничением для введения такой политики является то обстоятельство, что определение дохода семьи на настоящий момент является сложным вопросом. В экономике Казахстана существует большое количество неформально занятых (*самозанятых*) граждан, которые получают зарплату без начисления пенсионных выплат. Всеобщее декларирование доходов с 2020 года может способствовать более точному определению финансовых нужд семей. Однако можно определять статус студентов через подтверждающие документы, предоставляемые студентами. На школьном уровне социальный статус отслеживается, и эти данные можно оцифровать и создать базы данных профилей студентов. Дальнейшее внедрение информационных технологий, больших данных будет способствовать более точному определению социального статуса студента.

Однако в условиях постоянного роста стоимости образования данный вариант может оказаться неустойчивым, так как в этом подходе не учитывается важность привлечения негосударственных средств на оплату обучения. Поэтому необходимо рассмотреть вариант привлечения негосударственных средств и вовлечения самих студентов в оплату своего обучения через образовательные кредиты.

3. КРЕДИТЫ С УЧЕТОМ СОЦИАЛЬНОГО СТАТУСА СТУДЕНТОВ

Этот вариант политики предполагает уменьшение количества государственных образовательных грантов за счет предоставления по социальному статусу и направление освобожденных средств на субсидирование образовательных кредитов для соответствующей фокусной группы.

Данный вариант совпадает с рекомендацией ОЭСР:

Обзор ОЭСР (2008) показывает, что системы финансовой помощи, которые соединяют гранты с учетом социального статуса, и займы, которые имеют выплаты в зависимости от дохода, не только способствуют доступу и справедливости при поступлении в высшие учебные заведения для студентов с хорошей успеваемостью, но также приводят к лучшим результатам у отстающих студентов. (LaRock J.D. , 2012)

Австралия, Новая Зеландия приняли такой подход с целью смягчения высокой стоимости высшего образования, поддержки студентов из социально уязвимых семей в получении высшего образования и уменьшения риска высокой доли невозвратности кредитов. Другие страны ОЭСР, где работает такая система, – это Чили, Нидерланды, Великобритания и США.

Такой подход позволит увеличить количество и объем образовательного кредита и включить в него такие статьи расходов, как, например, проживание, питание и др. Кроме того, студенты будут освобождены от уплаты банковских процентов в период обучения и начнут погашение кредита с момента, когда будут получать заработную плату определенного уровня. Например, в Британской системе определенный уровень заработной платы составляет от 80% от средней заработной платы по стране.

Справедливость доступа к высшему образованию увеличится, так как субсидии по кредитам будут доступны с учетом социального статуса студентов.

Увеличение доступа к высшему образованию будет достигаться путем перераспределения государственной финансовой помощи: студенты, которые могут себе позволить затраты, будут обучаться платно, за счет родителей. Однако при таком варианте есть риск того, что эта категория потенциальных студентов может выбрать учебу за рубежом, что может сократить набор в местные вузы. Доступ откроется для тех, кому до этого доступа не было.

Эффективность будет выше, так как высвобожденные от грантов средства пойдут на субсидирование большего количества малообеспеченных слоев населения.

Незначительное увеличение затрат связано с тем, что администрирование грантов – мероприятие разовое, а администрирование кредита – продолжается более 10 лет (*на весь срок его действия*). Анализ затрат существующих кредитов показывает, что на администрирование тратится около 1-2% от стоимости программ. Невозвращенные кредиты также можно отнести к затратам. На самом деле в мировой практике невозвратность кредитов широко распространена. Но также отмечается, что возвратность средств можно увеличить посредством «совершенствования процессов и внутренней эффективности» (*Ziderman, 2000*). В мировой практике также накоплен большой опыт по обеспечению возвратности. Например, часть дохода работодатель может напрямую отправлять на погашение образовательного кредита работников, что помогает в случае с недисциплинированными плательщиками. Однако даже пессимистичные прогнозы невозврата будут меньше, чем сейчас, когда выделенные госсредства на сто процентов являются невозвратными.

Этот подход основывается на принципе распределения стоимости обучения между государством и студентом (*cost sharing*). Студент берет на себя оплату обучения, а государство через субсидии позволяет сделать условия возврата кредита приемлемыми для студента. Дополнительным преимуществом такой системы является повышение ответственности за свой учебный процесс, так как студент будет сам являться плательщиком услуг вуза. Во-первых, студент будет требовать соответствия получаемых знаний как от вуза, так и от себя; в противном случае у него могут возникнуть проблемы с возвратом кредита. Во-вторых, он не будет руководствоваться доступностью государственных грантов на ту или иную специальность, а сможет осознанно выбирать специальность, к которой у него есть склонность и интерес. Данная мотивация будет поддерживать интерес к учебе в течение всего учебного процесса. Проблема чрезмерного влияния государственных грантов на выбор специальности обучения также поднималась исследователями ОЭСР (*OECD, 2017*).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование поднимает проблему справедливого доступа к высшему образованию. При продолжении статуса-кво имеется риск сохранения или усугубления социального неравенства. Также данная система является неэффективной, так как государственные средства тратятся для финансовой поддержки студентов, которые могли бы обходиться и без них, тем самым сокращая средства для поддержки тех, кто не имеет возможности обучаться без государственной поддержки.

Предложенный вариант поднимает эту проблему. С этим также соглашаются международные эксперты. Однако главной причиной трудности внедрения этого варианта может быть неготовность части населения понять различие между равным и справедливым доступом к высшему образованию. Также для части населения с высоким социально-экономическим статусом (*кто больше всего выигрывает от нынешней системы*) статус-кво является предпочтительным, по сравнению с альтернативными мерами, которые могут сделать государственную финансовую поддержку для них недоступной. Именно люди с высоким социально-экономическим статусом имеют большую политическую силу, больше возможностей быть услышанными. Следовательно, есть необходимость в большей степени экспертного обсуждения долгосрочных выгод внедрения справедливого доступа к высшему образованию.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Алямова А., Как сделать высшее образование более доступным? Новость на сайте АО «Финансовый центр», http://fincenter.kz/news/?ELEMENT_ID=440

ГПРОН (*Государственная программа развития образования и науки*) 2016-2019, Утверждена Указом Президента Республики Казахстан №205, от 1 марта 2016 г.

ИАЦ (*Информационно-аналитический центр*) (2015), Анализ результатов Единого национального тестирования 2015, 17стр. <http://edu.gov.kz/storage/fd/fd1c88c9686e574e51416057ceb12a34.pdf>

Комитет статистики Республики Казахстан, 2011, Мониторинг доходов и уровень жизни населения в Республике Казахстан stat.gov.kz/getImg?id=WC16200005945

Н. Назарбаев, (2017) Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. 31 января 2017 г. http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvarya-2017-g

Национальный центр тестирования (2015), О проведении Конкурса по присуждению образовательных грантов 2015 года, опубликовано 25 августа, 2015 http://www.testcenter.kz/ru/press/news/o_provedenii_konkursa_po_prisuzhdeniyu_obrazovatelnykh_grantov_2015_goda.html

Орунханов М., Сагинтаева, А. (2015), Доступность высшего образования через систему финансовой помощи студентам /Педагогика и психология, Abai Kazakh National Pedagogical University 4 (25), p 6-15

ОЭСР (2008) Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 Special Features: Governance, Funding, Quality

ОЭСР (2011) Education at a Glance 2011: OECD Indicators, Indicator D6 <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/48631437.pdf>

ОЭСР (2012b), Education at a Glance 2012: Highlights, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2012-en

ОЭСР (2017), Higher Education in Kazakhstan 2017, Reviews of National Policies for Education, (*Высшее образование в Казахстане 2017 Обзор национальных политик по образованию*) OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264268531-en>

ПРООН (*Программы развития Организации Объединенных Наций*) Бедность в Казахстане: причины и пути преодоления, UNDP Publication Series on Kazakhstan #UNDPKAZ 08, получен 1 мая 2016 г. http://www.undp.kz/library_of_publications/files/2617-24136.pdf

Canton E., Blom A., (2004) Can Student Loans Improve Accessibility to Higher Education and Student Performance? An Impact Study of the Case of SOFES, Mexico. World Bank Policy Research Working paper 3425

Claudia Goldin and Lawrence F. Katz, «The Race between Education and Technology: The Evolution of U.S. Educational Wage Differentials, 1890 to 2005.» Working Paper 12984 (*Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, March 2007*).

Eurostat (2015) Tertiary Education Statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary_education_statistics

Johnstone, B., Marcucci, P. (2007). Worldwide Trends in Higher Education Finance: Cost-Sharing, Student Loans, and the Support of Academic Research. Prepared as part of UNESCO's Higher Education Commissioned Paper Series. Paris, France: UNESCO.

LaRock J.D. (2012) Increasing higher education access: one goal, many approaches. Blog post <http://oecdeducationtoday.blogspot.com/2012/02/increasing-higher-education-access-one.html>

NUGSE (*Nazarbayev University Graduate School of Education*) (2014), Development of Strategic Directions for Education Reforms in Kazakhstan for 2015-2020, Diagnostic report. Astana: Indigo print

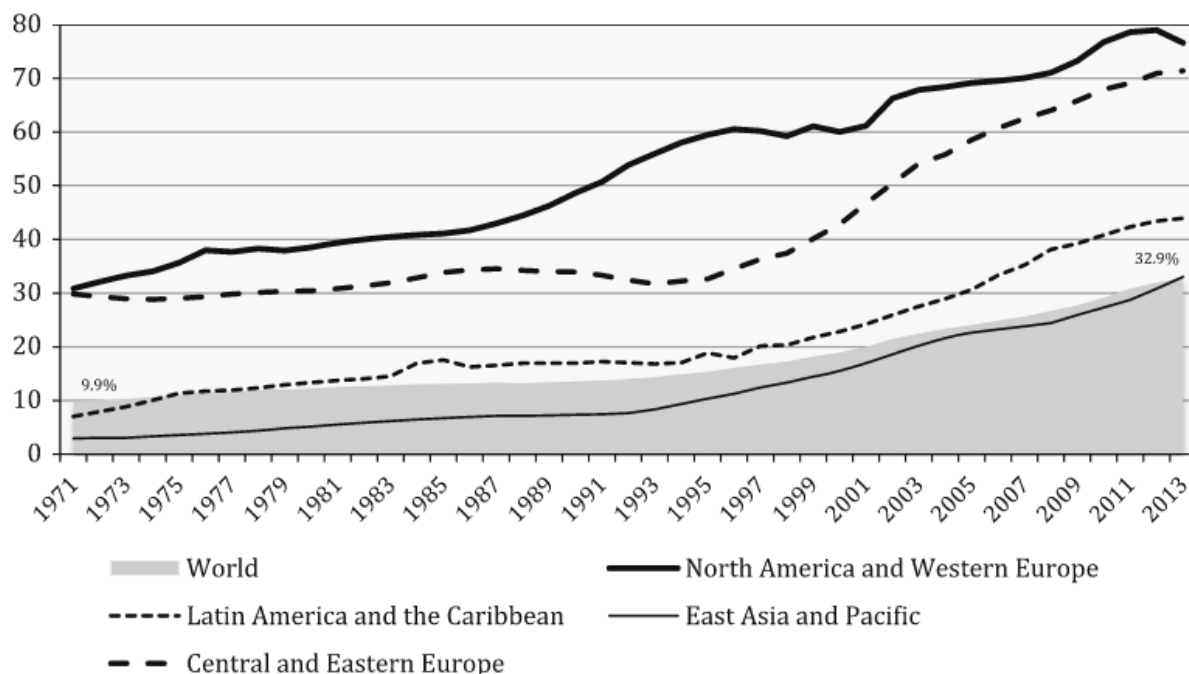
Philip Oreopoulos & Uros Petronijevic (2013) Making college worth it: a review of research on the returns to higher education. Working Paper 19053

Philip Oreopoulos and Uros Petronijevic, 2013 Making College Worth It: A Review of Research on the Returns to Higher Education NBER Working Paper No. 19053

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Доля взрослого населения с третичным образованием.

High Educ



Приложение 2. Личностные и общественные выгоды высшего образования.

ОБЩЕСТВО		
	<p>Большее социальное единство, доверие и толерантность. Меньше преступности. Политическая стабильность. Большая социальная мобильность. Большой социальный капитал.</p>	<p>Увеличение налоговых поступлений. Более быстрый экономический рост. Большие инновации и гибкость рынка труда. Повышение производительности сотрудников. Снижение нагрузки на общественность в таких областях политики, как профилактика заболеваний и преступности.</p>
НЕРЫНОЧНЫЕ	<p>Большая склонность к голосованию. Большая склонность к волонтерству. Большая склонность к доверию и толерантности. Низкая склонность к совершению (ненасильственных) преступлений. Лучшее воспитание детей. Увеличение продолжительности жизни. Меньше склонность к курению. Меньше склонность к употреблению алкоголя. Меньше склонность к ожирению. С большей вероятностью участие в профилактическом уходе. Улучшение психического здоровья. Большая удовлетворенность жизнью. Улучшение общего состояния здоровья.</p>	РЫНОЧНЫЕ
	ЛИЧНЫЕ	<p>Более высокие доходы. Меньше подверженность безработице. Повышение возможностей для трудоустройства и саморазвития. Рост предпринимательской активности и продуктивности.</p>

Источник: Департамент бизнес-инновации и навыков, Великобритания (2013), www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254101/bis-13-1268-benefits-of-higher-education-participation-the-quadrants.pdf

Приложение 3. Скрытые субсидии в некоторых образовательных кредитах в мире.

Образовательный кредит и субсидии

Страны	Номиналь ный процент	Реальный процент	Срок возврата	Субсидия, процент от суммы кредита	Госзатраты с учетом дефолта	Госзатраты с учетом дефолта и адмрасходов	Год	Адмрасходы/Дефолты
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
MORTGAGE LOANS								
Colombia I	11.0% a	-10.6%	8	73%	76% c	87%	1978	Administrative 2%
Colombia II	24.0%	3.0% b	5	29%	38% c	47%	1985	Administrative 2%
Sweden	4.3%	-3.0%	20	61%	62%	70%	1988	Administrative 1%
Indonesia	6.0%	-2.3% b	10	57%	61%	71%	1985	Default 10%, Adm 2%
USA (GSL)	8.0% a	3.8% b	10	29%	41%	53%	1986	Administrative 2%
Hong Kong	0.0%	-6.3% b	5	43%	43%	47%	1981	Administrative 2%
UK	6.0%	0.0%	7	26%	30%	41%	1989	Default 5%, Adm 1%
Norway	11.5% a	5.6%	20	33%	33%	48%	1986	Administrative 1%
Denmark	8.0% a	1.6%	10	52%	56%	62%	1986	Administrative 1%
Finland	6.5% a	-0.6%	10	45%	46%	52%	1986	Default 2%, Adm 1%
Brazil I	15.0%	-35.0% b	5	91%	94%	98%	1983	Default 30%, Adm 2%
Brazil II	318.0%	-14.9%	8	62%	65%	71%	1989	Default 10%, Adm 2%
Jamaica I	6.0%	-10.7%	9	74%	84% c	92%	1987	Administrative 2%
Jamaica II	12.0%	-5.6%	9	56%	62% c	70%	1988	Default 20%, Adm 2%
Barbados	8.0%	4.1%	12	13%	18%	33%	1988	Default 5%, Adm 2%
Kenya	2.0%	-6.9%	10	70%	94% c	103%	1989	Administrative 2%
Quebec	10.0% a	5.2%	10	31%	31%	37%	1989	Administrative 1%
Chila	varies	1.0% b	10	48%	69% c	82%	1989	Administrative 2%
Japan	0.0%	-1.4%	20	50%	51%	60%	1987	Administrative 1%
Venezuela	4.0%	-23%	20	93%	98%	108%	1991	Administrative 3%
Honduras	12.0%	3%	8	51%	53%	73%	1991	Administrative 5%
INCOME CONTINGENT LOANS								
Australia	varies	0.0%	17	48%	52%	57%	1990	Evasion 3%, adm 0.5%
Sweden	varies	1.0%	10	28%	30%	33%	1990	Evasion 3%, adm 0.5%

Источник. Abrecht D., Ziderman A., (1991)

Deferred Cost Recovery for Higher Education Student Loan Programs in Developing Countries.
World Bank Discussion Papers 137