

Економічні науки/16. Макроекономіка
Д.е.н., професор Шевченко Л. С.
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава
Мудрого», м. Харків, Україна

Провали держави в освітній сфері

Теорію провалів держави розроблено стосовно сучасних демократичних країн з розвиненою ринковою економікою. Провали держави – це випадки, коли держава не в змозі забезпечити ефективний розподіл і використання ресурсів, відсутні чіткі критерії ефективності її діяльності, а доходи держави не відповідають її видаткам. Провали держави виникають через недоліки неринкового механізму узгодження приватних витрат і вигод тих, хто приймає політичні рішення, з витратами і вигодами суспільства в цілому. При цьому можливість створити такий неринковий механізм, який міг би функціонувати без провалів, аж ніяк не вища, ніж перспективи забезпечити завжди і скрізь умови досконалої конкуренції [1].

В освітній сфері до основних провалів держави можна віднести насамперед *відсутність досконалого механізму виявлення довгострокових суспільних пріоритетів*. Як відомо, інтерес різних індивідів до того чи іншого суспільного продукту різний. Керуючись власними уподобаннями, вони схильні завищувати або занижувати корисність суспільних благ і потреби в них. Завищують, або переоцінюють, якщо благо дуже важливе для суспільства. Занижують, або недооцінюють, коли хочуть заплатити за дане благо менше. За недостовірну інформацію відповідальності ніхто не несе, через що державі досить важко оцінити значення того чи іншого блага для суспільства й ухвалити рішення щодо обсягів його виробництва [2, с. 14-16].

Не маючи довгострокових прогнозів формування вподобань суспільства у сфері вищої освіти і відповідної стратегії її розвитку, українська держава, поперше, орієнтується на поточні інтереси суб'єктів ринку освітніх послуг. Так, протягом 1990-х – на початку 2000-х рр. в Україні відбулася неконтрольована видача ліцензій на освітню діяльність новим, насамперед приватним ВНЗ, і як результат – «масовизація» вищої освіти. Кількість ВНЗ III-IV рівня акредитації зросла з 149 у 1990/91 навчальному році до 353 у 2008/09 навчальному році, а потім зменшилася до 334 у 2012/13 навчальному році, з них 64,9 % припадало на державну, 4,1 % на комунальну, 31 % - на приватну форму власності. Більшість нових навчальних закладів, не маючи необхідної наукової та матеріальної бази, намагалися задовольнити ринковий попит на економістів, юристів і менеджерів. Як наслідок – понад 40 тис. безробітних юристів і економістів перебувають на обліку в Державній службі зайнятості.

По-друге, держава і сфера освіти не змогли ні оцінити, ні сформувати систему духовних і освітніх цінностей суспільства, які б поділяли всі громадяни країни, незалежно від політичних уподобань чи мови спілкування, були б властивими індивіду, інститутам публічної влади та суспільству, і на яких, урешті решт, ґрунтувалася б національна ідея в цілому.

По-третє, держава, по суті, прогледіла процес прагматизації і утилітаризації вищої освіти. Частина молоді, як і раніше, прагне набути професійних знань, необхідних для життєвих досягнень. Однак більшість студентів вважають, що соціальний успіх нині визначається такими чинниками, як коло спілкування, здібності до комунікації і позиціонування себе, лояльність до керівництва тощо. У багатьох випадках освіта допомагає набуту влади, престижу та слави.

По-четверте, поглиблюється економічне протиріччя між інтересами тих, хто одержує вигоди від освітніх рішень держави, і тих, хто ці вигоди оплачує. Так, начебто «безплатна» вища освіта насправді фінансується платниками податків. А от здобувають її не всі, а лише ті, хто навчається. Причому користуються освітніми благами переважно представники середнього класу або родини з високими доходами. Для них навчання за державний кошт перетворюється на своєрідну державну субсидію або (за невисокої оплати навчання) – трансфертний платіж із державного бюджету.

Другим виявом провалу держави є *неефективність так званих агентських відносин*. Річ у тім, що держава є одночасно принципалом і агентом по відношенню до індивіда. Суспільство як принципал доручає державі-агенту виконання певних функцій, і громадяни підкоряються її рішенням. Проте в рамках державного сектору вже від імені держави як принципала державними ресурсами володіє незначна група людей (агентів) – бюрократія. Остання має власні цілі, інтереси та мотивацію, які далеко не завжди збігаються з суспільно задекларованими; навпаки, «приватні» витрати й вигоди бюрократичної організації в більшості випадків домінують над суспільними. Ч. Вульф назвав це «внутрішніми ефектами» (інтерналіями). При цьому рішення бюрократії практично завжди страждають на «короткозорість». Тимчасове перебування при владі призводить до того, що ставка дисконтування (надання переваг поточним благам перед майбутніми) у політиків значно вище, ніж у суспільства в цілому. Тому майбутні блага й витрати значно недооцінюються, а короткострокові блага й витрати (нинішня політична доцільність) переоцінюються: раціональний політик «купує» голоси виборців, пропонуючи їм зараз безплатно (або зі значною «скидкою») те, за що прийдеться багаторазово розплачуватися в майбутньому, за межами його перебування на посаді [1]. Крім того, ринок державних послуг має сильно виражену асиметрію інформації. Політик-бюрократ поінформований набагато краще споживача своїх послуг, завжди має можливість використовувати інформацію у своїх особистих цілях. У результаті він стає єдиним економічним суб'єктом, який може визначити масштаби виробництва тих чи інших суспільних благ та державних витрат, а контроль за його діяльністю або відсутній, або дорогий і неефективний [2, с. 14]. Утворюється бюрократична монополія.

Її наслідком в освітній галузі є тривале недофінансування освіти. Вимога спрямовувати на освітню галузь 10 % ВВП (відповідно до ст. 61 Закону України «Про освіту») не виконується. З 2010 р. припинено державне фінансування комунальних витрат, які, так само як і закупівля обладнання і книг, оновлення гуртожитків, фінансуються ВНЗ з доходів від платного

навчання. Призупинено бюджетне фінансування пільгових кредитів на будівництво житла для науково-педагогічного персоналу. Серйозні вади має й сама модель державного (бюджетного) фінансування ВНЗ. Фінансуючи освіту, держава не купує освітні послуги, а забезпечує діяльність свого структурного елемента, який безкоштовно виробляє освітні послуги для споживання частиною населення. Виділення державних коштів здійснюється відповідно до кількісних нормативних показників ВНЗ (чисельності студентів і викладачів у відповідному році) і не пов'язане з якістю навчального процесу. Водночас статус бюджетної установи істотно обмежує можливості ВНЗ і у використанні залучених (позабюджетних) коштів: для цього потрібне затвердження вищим органом державного управління фінансових планів — кошторисів і спеціальний дозвіл. Виникає ресурсна залежність ВНЗ від держави.

За таких умов дедалі більше українських державних ВНЗ відкривають програми платної професійної освіти. Однак нинішній рівень доходів домогосподарств в Україні є недостатнім для серйозних інвестицій в освіту: у стані гострого соціального відторгнення (дохід домогосподарства в розрахунку на умовного дорослого є нижчим за національну межу бідності) перебувають 37,7 % домогосподарств. Обмеження доступу окремих осіб або цілих груп населення до освітніх ресурсів є проявом *відторгнення від сфери освіти*. До того ж політика «розподілу витрат» породжує численні проблеми і ризики. По-перше, рівень оплати за навчання у вищій школі в Україні постійно зростає. Уже зараз дешевше, ніж в Україні, вищу освіту можна здобути у Німеччині, Швеції, Франції і Чехії. Зіставним по вартості з Україною є навчання у ВНЗ Польщі і Швейцарії. Не дивно, що потік українських абітурієнтів до цих країн з року в рік зростає. По-друге, в Україні відсутні доступні фінансові компенсатори видатків домогосподарств на освіту: надання грантів, освітніх позик та виплати стипендій. Не врегульованою юридично і тому не розвиненою є традиція філантропічної допомоги на здобування вищої освіти. По-третє, не виправдовуються сподівання споживачів освітніх послуг на соціальну мобільність – перехід до вищого рівня в соціальній структурі суспільства. В Україні, за даними Е. Лібанової, за спеціальністю працює лише 30 % осіб з вищою освітою в галузі фізичних, математичних та технічних наук, 54 % – біологічних, агрономічних та медичних наук, 24 % – прикладних наук і техніки, хоча працівники й залишаються на високих ступенях професійно-кваліфікаційної ієрархії. У багатьох випадках працівники з високою підготовкою займаються малокваліфікованими видами праці.

Що ж до самої вищої освіти, то можна погодитися з В. С. Єфімовим та А. В. Лаптевою в тому, що освіта перестала бути державним (національним) проектом. Основним «замовником на освіту» є людина з доступним їй горизонтом планування та відповідною мірою відповідальності за своє майбутнє [3, с. 7, 12]. У розвинених країнах вища освіта взагалі вийшла за національні кордони, утворивши впливовий сектор міжнародного бізнесу, що дозволило акумулювати у себе найкращі інтелектуальні ресурси світу.

Ще одним провалом держави у сфері освіти є *згортання контрактної держави і посилення її експлуататорського характеру*. Держава, подібно

«осілому бандиту», намагається збільшити межі свого впливу й ігнорувати інтереси громадян, коли робить спроби поступово відмовитися від незалежного тестування і повернути вступні іспити до ВНЗ, що загрожує суспільству зростанням хабарництва; намагається посилити контроль за діяльністю автономних ВНЗ аж до відвертого порушення процедури виборності ректорів; використовує механізм державного замовлення для тиску на окремі ВНЗ. Маскуючись під вимоги Болонського процесу, експлуаторська держава скорочує кількість навчальних годин на вивчення соціально-економічних наук та згортає їх викладання у ВНЗ до рівня «предметів за вибором». Причини – не тільки в непродуманості освітніх реформ чиновниками від освіти. Транснаціональним корпораціям і вітчизняним олігархам не потрібні працівники, які знають і вміють відстоювати свої трудові права та економічні свободи, їм достатньо «робочої сили» з вузькою професійною підготовкою.

Чітко означилася проблема з «відтворенням» викладацьких кадрів вищої школи. Державна система підвищення кваліфікації викладачів ВНЗ розвалена. Зарубіжне стажування у провідних освітніх центрах світу за державний кошт у край обмежене. В умовах низької оплати праці, особливо порівняно зі своїми західними колегами, викладачі змушені найматися до кількох ВНЗ, заробляючи гроші і водночас нехтуючи своїм здоров'ям. Або ставати на шлях хабарництва. Надалі проблема низької оплати праці професорсько-викладацького складу транслюється на їх пенсійне забезпечення. Для молоді, яка після закінчення ВНЗ залишається працювати на кафедрі або навчатися в аспірантурі, стає зрозумілою відсутність будь-яких перспектив праці у ВНЗ. Традиції вищої освіти поступово вмирають.

Серйозним «провалом» держави стало і поширення у вищій школі такої асоціальної практики, як *корупція*. З моделі «принципал – агент – клієнт» випливає, що корупція – це процес, коли агент за відповідну винагороду діє в інтересах клієнта, залишаючись у рамках відведених принципалом управлінських можливостей. Держава-принципал не здатна подолати корупцію з трьох причин: 1) складні управлінські рішення не піддаються стандартизації, а значить, немає критеріїв оцінки дій чиновників, які приймають рішення на власний розсуд; 2) інформаційна асиметрія обмежує ефективність контролю, а моніторинг дій агента потребує значних витрат; 3) корупція агента не обов'язково означає блокування цілей принципала, вони можуть реалізовуватися одночасно. Більш того, намагаючись зберегти за собою місце, що дає корупційний дохід, агент оперативно й ефективно виконує всі розпорядження принципала [4].

Корупцію у вищій освіті провокують не тільки низька офіційна зарплата викладачів та низька ймовірність викриття корупціонерів. Освітні послуги у вищій школі надаються, як правило, локальними монополістами (за місцем знаходження ВНЗ, за якістю і специфікою знань). Обмеженість набору студентів до ВНЗ і бажання вчитися саме в цьому навчальному закладі робить хабар «ціною використання» освітньої послуги, а розмір хабара встановлюється за моделями торгу або послідовного торгу з урахуванням ризиків для обох сторін [5, с. 108]. Найгірше ж те, що в суспільстві існує «моральна підтримка»

корупції. Серед студентів переважає точка зору, що це – один із можливих способів розв'язання існуючих проблем і навіть норма сучасного життя. Чиновники ж такі провали держави видають за провали ринку освітніх послуг, а потім свідомо вимагають посилення державного регулювання діяльності ВНЗ.

Таким чином, основні «провали» держави в освітній сфері стосуються рівності, доступності, якості та ефективності управління вищою освітою, що робить проблематичною підтримку суспільством проголошених державою освітніх реформ. Дедалі більше ВНЗ наголошують на необхідності автономізації з тим, щоб долати «провали» держави власними силами. У більшості ж випадків потрібно посилювати відповідальність і інших інститутів та акторів освітньої сфери.

Література

1. Экономический анализ провалов государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.50.economicus.ru/index.php?ch=5&le=50&r=1&z=1>.
2. Архипова, О. В. Анализ провалов государства и провалов рынка в сравнительной форме [Текст] / О. В. Архипова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 27(208). – Экономика. Вып. 29. – С. 12-16.
3. Ефимов, В. С. Высшее образование в России: вызовы XXI века [Текст] / В. С. Ефимов, А. В. Лаптева // Университетское управление. – 2010. – № 4. – С. 6-17.
4. Барсукова, С. Ю. Коррупция: научные дебаты и российская реальность [Текст] / С. Ю. Барсукова // Общественные науки и современность. – 2008. – № 5. – С. 36-47.
5. Галицкий, Е. Б. Взяткообучение и его социальные последствия [Текст] / Е. Б. Галицкий, М. И. Левин // Вопр. образования. – 2008. – № 3. – С. 105-118 .