

Питання управління системою вищої освіти: досвід Голландії

Аналізується державна стратегія реформування системи вищої освіти в Голландії, яка представляє собою значний відхід від традиційного ставлення держави до планування і контролю. Висвітлюється комбінація двох фундаментальних механізмів координування: планування та ринок.

Ключові слова: вища освіта, освітня політика, євроінтеграція, якість освіти.

Ринок, ринкові механізми в освіті, конкуренція, нові умови функціонування університету – питання, які останнім часом привертають все більше уваги політиків, науковців, суспільства. Особлива увага, починаючи з початку 90-х років, приділяється дослідженням процесів впровадження і дії ринкових механізмів у сфері вищої освіти різних країн. Така тенденція не є випадковою, оскільки широкомасштабні реформи вищої освіти 80–90-х років, які здійснювались у розвинутих країн світу, спонукали західних вчених до пошуку відповідей на одне з ключових, за словами американського вченого Д.Діла, питань – «як ринок впливає на суспільний інтерес і загалом на усе суспільство?» [5,137–138].

Зауважимо, що питання запровадження ринкових механізмів у сфері вищої освіти залишається дискусійним. Чимало проблем виникає і на практиці, зокрема в процесі реформування систем вищої освіти. Для того, щоб розібратись з тим, які цілі переслідують держави запроваджуючи та розповсюджуючи ринкові механізми у сфері вищої освіти, чи дійсно існує перевага ринкових механізмів над державними регуляторними механізмами і за яких причин державні механізми не спрацьовують у досягненні цілей, визначених урядами у сфері вищої освіти, звернемось до досвіду Голландії.

Ця країна, як і переважна більшість розвинутих країн Європи та Америки почала здійснювати широкомасштабні освітні реформи у 80-х роках минулого століття. Основна мета, яку ставив уряд Голландії, реалізуючи державну освітню політику у сфері вищої освіти, полягала у знаходженні балансу між, з одного боку, – зростаючим рівнем самоуправління вищих навчальних закладів та більшою відповідальністю цих закладів за якість наданих послуг, а з іншого боку, – посиленням контролюючих функцій держави, їх модифікацій. Запровадження ринкових механізмів, з точки зору багатьох фахівців, мало стати однією із умов

досягнення поставлених цілей реформ, особливо в умовах скорочення державного фінансування вищих навчальних закладів та посилення вимог суспільства до якості освітніх послуг.

Розгортаючи програми впровадження ринкових механізмів, уряд Голландії, перш за все, намагався сприяти залученню додаткових ресурсів у систему вищої освіти і таким чином забезпечити відповідність діяльності вищих навчальних закладів потребам суспільства, що зазнавали швидкоплинних змін. Необхідність збільшення частки додаткових ресурсів, зокрема з приватних джерел, пояснюється тим, що, з одного боку, зростає суспільна потреба і відповідно витрати на підготовку кваліфікованих спеціалістів з вищою освітою, а з іншого, – державне фінансування вищої освіти в кращому випадку залишається на незмінному рівні. Обрана стратегія стала органічною складовою загального процесу реформування системи вищої освіти Голландії, яка з самого початку здійснювалась, як вважають голландські вчені Х. ван ден Боша та К. Тілкен, «в контексті загальної ідеології «сучасного державного менеджменту», згідно якого державні інституції набувають все більше ознак приватних структур» [6,380].

До 80–х років держава була «головним і незаперечним актором в сфері освітньої політики Голландії» [9,232]. В 1985 році Міністерство освіти і науки Голландії опублікувало політичний документ, який поклав початок змін у взаємовідносинах між урядом та вищою освітою. Документ під назвою «Вища освіта: автономія та якість» уособлював собою початок абсолютно нової стратегії розвитку вищої освіти в країні. Нова стратегія передбачала відхід від традиційного державницького ставлення до вищої освіти, яке виявляло себе в детальному, лінійному плануванні та здійсненні жорсткого контролю. До цього часу, використовуючи традиційний підхід, уряд здійснював контроль за системою вищої освіти за допомогою жорстких нормативних актів та розвинутої системи регуляторних механізмів. Уряд, як зазначають голландські вчені, вважав себе всемогутнім актором, здатним керувати системою вищої освіти відповідно до визначених ним цілей [7,211].

Практика показала, що обрана державна стратегія започаткувала кардинальні зміни у системі вищої освіти Голландії. Збільшуючи автономію вищих навчальних закладів (систему вищої освіти Голландії представляють 13 університетів та 65 вищих професійно–технічних закладів), уряд намагався створити відповідні умови для того, щоб вищі навчальні заклади мали можливість адаптуватись до вимог інформаційного суспільства і гнучко реагувати на його потреби. Відповідно, уряд та стейкхолдери освітньої політики (бізнесові структури, громадські організації, батьківські ради тощо) були зацікавлені в підвищенні рівня якості освіти та диференціації існуючої системи надання освітніх послуг.

Сутність нової стратегії полягала, перш за все, у збільшенні інституціональної автономії та відповідальності вищих навчальних закладів. Уряд, відповідно, зменшував адміністративний вплив на діяльність освітніх закладів. Згідно нової концепції посилення інституціональної автономії

мало б призвести до модернізації системи вищої освіти. Перш за все, вищі навчальні заклади отримували більшу свободу у визначенні напрямів своєї діяльності. Пропонуючи вищим навчальним закладам взяти на себе більшу відповідальність у сфері навчання та організації наукових досліджень, держава, відповідно, скасовувала зайві регуляторні механізми щодо діяльності вищих навчальних закладів. Збільшення інституціональної автономії мало б призвести до більшої відповідності системи швидкозмінним потребам сучасного суспільства, до наукового і технологічного прориву та збільшення кількості висококваліфікованих спеціалістів.

Здійснюючи реформи, керівництво країни спиралось на популярні у 80–ті роки неоліберальні ідеї стосовно можливостей ринку у порівнянні з домінуючим до цього лінійним плануванням. В західному суспільствознавстві сформувався відповідний дискурс, в контексті якого доводилась якісна відмінність ідеї ринку від ідеї планування. Вона пов'язана з точкою зору, згідно якої соціальна реальність відображає «спонтанний порядок», який є результатом імпліцитної, а не навмисної динаміки, встановленої поведінкою багатьох взаємодіючих акторів.

Спонтанний соціальний порядок характеризується наявністю фрагментарних знань, що розповсюджуються серед великої кількості акторів, але передбачає координування індивідуальних рішень і дій. Як результат багатьох рішень і дій, спонтанний соціальний порядок автоматично продукує певний рівень координації. Тобто можна сказати, що це «координація без наявності координатора» [7,214]. В такому сенсі ринкова координація є випадковим результатом добровільних рішень великої кількості акторів.

В порівнянні з державним плануванням, ринок, як стверджується у відповідній літературі, має абсолютно інший характер. Ключовим аспектом державного планування є намагання уряду розробити та запровадити інституційні рамки, за допомогою яких можна впливати на поведінку акторів. «Ринок же – це не більш, ніж можливість для кожної окремої особи обрати серед значної кількості інституцій, або створити нову у відповідності до своїх потреб.... Ринок – це просто свобода вибору серед багатьох можливостей» [7,215].

В політичному документі голландського уряду – «Вища освіта: автономія та якість» зазначені вище теоретичні постулати стосовно ринку, стали відповідним фундаментом для аргументації необхідності запровадження нової державної стратегії у сфері вищої освіти. Йдеться, перш за все, про зростаючу потребу у високоякісному освітньому продукті та освітніх послугах. На думку науковців модернізувати систему вищої освіти, зробити її більш відповідною сучасним потребам суспільства, можна було шляхом створення необхідних умов для автономної діяльності вищих навчальних закладів. Вважалось, що збільшення автономії призведе до зростання внутрішньої різноманітності (*variety*) системи вищої освіти (навчальних програм, рівнів, типів фінансування, орієнтації на клієнтів, репутації, типів адміністрування і т.п.), що і мало стати адекватною відповіддю системи на зростаючу різноманітність зовнішнього середовища. Тобто,

кожен окремий вищій навчальний заклад отримує можливість зайняти відповідну спеціалізовану нішу на ринку освітніх послуг.

Нова стратегія, як вже зазначалось вище, обґрунтувала ідею переходу від управління через планування до застосування ринкових механізмів в управлінні вищою освітою. Разом з тим, на що слід звернути особливу увагу, ініціатори реформ із самого початку уникали радикального заперечення попереднього досвіду управління. Запропонована модель – це комбінація двох теоретичних засад управління, згідно якої вищі навчальні заклади здійснюють свою діяльність як ринкові інституції, в той час як уряд залишає за собою право визначати «правила» гри і гарантувати врахування інтересів суспільства. Так, пропонуючи студентам свободу вибору навчальних програм, а вищим навчальним закладам можливість на свій власний розсуд реагувати на освітні запити та створювати системи контролю якості освіти, нова стратегія залишала за урядом можливість застосування відповідних регуляторних механізмів. Зокрема, вищі навчальні заклади мали дотримуватись певних принципів кадрової політики, що визначається урядом, вони обмежені у розробці певних адміністративних і фінансових процедур у своїй діяльності. Таким чином, нова стратегія розвитку системи вищої освіти в Голландії із самого початку передбачала практичне поєднання переваг двох моделей управління – планування та ринкової координації.

Розглядаючи стратегію, спрямовану на поєднання цих двох моделей управління, голландські аналітики дійшли висновку, що вона є втіленням на практиці спроб, з одного боку, мінімізувати негативні наслідки дії притаманних як для планування, так і для ринку неспроможностей (failures). Отже, втручання держави пояснюється необхідністю виправлення динаміки недосконалого ринку, а впровадження механізму ринкової координації дозволяє стимулювати здатність системи вищої освіти до адаптації і інновацій [7,220].

Економічні теорії, на які спиралась ініціатори і розробники освітніх реформ в Голландії, забезпечили з'ясування сутності, цілей та функцій вищої освіти в економічному вимірі, визначення її ринкового потенціалу, специфіку у порівнянні з іншими сферами суспільного виробництва. Вища освіта прив'язується до ринків праці, до економічного виробництва, вона має як виробничий, так і споживчий елементи, або, інакше кажучи питання попиту і пропозиції. «Освіту можна розглядати як споживчий товар, або інвестиційний товар» [3,46]. Але в даному випадку в економічній літературі, як західній, так і вітчизняній, висловлюються певні застереження. Зокрема, звертається увага на те, що виробництво і постачання освітньої продукції має товарний характер в дуже обмеженій мірі, і це має місце тільки тоді, коли освіта здобувається повністю на платній основі. «В усіх інших випадках для розкриття «змісту того, що продукується, більше підходить поняття «благо» [1,30].

Особливістю суспільних благ (public good), а освіта відноситься до цієї категорії, є несуперництво та цінова невиключеність. Вони споживаються всіма членами суспільства, обмеження в цьому процесі є практично немож-

ливим та недоцільним. Споживачі не конкурують за доступ до суспільних благ. Збільшення їх кількості не впливає суттєво на якість цих благ. Невиключеність означає, що виробник цього блага не може виключити з його споживання одного, або частину споживачів, він не має реального вибору: «надавати це благо тим, хто платить, чи всім бажаним» [1,40]. Постачальник суспільного блага не має можливості індивідуалізувати свої взаємовідносини стосовно кожного споживача (національна оборона, пожежна служба тощо). Специфіка дії механізму виробництва та розподілу суспільних благ пояснюється існуванням так званих зовнішніх ефектів – екстерналій. «Економісти розрізняють кілька категорій екстерналій. Деякі екстерналії мають позитивний вплив і називаються позитивними екстерналіями; інші впливають негативно і називаються негативними екстерналіями [4,267]. У випадку негативних зовнішніх ефектів частина витрат перекладається на інших, а ті, хто створює позитивні ефекти, наприклад, держава, що вкладає гроші в освіту, будує автошляхи тощо, бере на себе частину витрат по задоволенню потреб громадян.

Ще одна із причин віднесення виробництва освітніх послуг до суспільних благ – так звана інформаційна асиметрія. За її наявності споживач не може захистити свої інтереси за допомогою ринкових механізмів. «Це можливо зробити тільки через суспільні механізми управління» [1,41]. Цю функцію, як правило, перебирає на себе держава.

Як свідчить досвід Голландії, ініціатори та розробники реформ у сфері вищої освіти намагались повною мірою врахувати здобутки та рекомендації світової економічної науки. Урядові інституції, стейкхолдери послідовно здійснювали курс на подолання неспроможностей як неринкових, так і ринкових механізмів управління.

Уряд Голландії мав чітке бажання стимулювати координаційні можливості ринку в системі вищої освіти. Він намагався посилити взаємозв'язок між виробниками освітніх послуг та їх споживачами, завдяки збільшенню адаптивності системи вищої освіти до потреб суспільства. Для досягнення цієї мети, уряд збільшив автономію та відповідальність вищих начальних закладів. Він також підтримував суверенітет споживачів, головним чином, шляхом процедурних умов, визначених із врахуванням самокерованої системи контролю якості (яка дає можливість як студентам, так і роботодавцям отримати інформацію про якість освіти).

Уряд також усвідомлював можливість потенційних неспроможностей ринку. У своїх публікаціях Міністерство освіти і науки Голландії стверджувало, що вища освіта та наукові дослідження мають важливі позитивні екстерналії для суспільства, а відповідно слугують важливою основою для державних субсидій та застосування регуляторних механізмів. Міністерство також зазначало, що хотіло бачити більшу конкуренцію між вищими навчальними закладами замість олігопольних тенденцій, які переважають в сучасних умовах. Прикладом усвідомлення урядом Голландії необхідності подолання ринкових неспроможностей був намір підвищити рівень якості інформації, що надається споживачам та стимулювати навчальні інституції для того, щоб вони відповідали потребам

суспільства. Уряд вважав своїм завданням зробити вищу освіту доступною для якомога більшої кількості людей.

Основною мотивацією голландського уряду щодо застосування механізму координаційного планування було тверде переконання в існуванні ринкових неспроможностей. Намір стимулювати позитивні екстерналії вищої освіти, захистити її споживачів, стимулювати конкуренцію між виробниками освітніх послуг та досягнути рівності шляхом розподілу стали основними елементами нової стратегії уряду Голландії.

Уряд Голландії також визнавав існування і неринкових неспроможностей. Міністерство освіти і науки наголошувало на тому, що виробництво освітньої послуги має стати більш ефективним, а надмірна вартість цієї послуги мала бути знижена. З цією метою Міністерство підтримало створення системи оцінювання діяльності вищих навчальних закладів за результатами їх роботи.

Уряд Голландії, стейкхолдери не абсолютизували можливостей ринкової координації. Важливо зазначити, що, розвиваючи конкурентне середовище у вищій освіті, ініціатори реформ всіляко модернізували традиційні способи управління, пов'язані з діяльністю центральних органів. Отже, можна зробити висновок, що уряд створив певний баланс між ринковим та координаційним плануванням і аж ніяк не відмовився від координуючої ролі в системі вищої освіти.

Підсумовуючи, хотілося б наголосити на тому, що реформи системи вищої освіти, що проводились урядом Голландії, дали нам можливість побачити і зрозуміти складність запровадження ринкових механізмів у сферу вищої освіти. Голландські вчені довели, що успішне функціонування системи вищої освіти можливе лише у гармонійному поєднанні ринкових і неринкових механізмів управління системою освіти, за державою залишається роль основного координуючого та регулюючого механізму.

Література

1. *Калитюк І.С.* Освіта в економічному вимірі: потенціал та механізм розвитку. – К.:ТОВ «Кадри», 2001. – 326 с.
2. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.
3. *Лессер Б.Д.* Економіка освіти // Економічний розвиток і державна політика. Практикум / А.Бауманіс, Ю.Батал, І.Ігалкін та інші.; За заг.ред. Ю.Єханурова. І.Розпутенка. – К.: Вид-во «КІС». – 2001.
4. *Стігліц Дж.* Економіка державного сектора / Пер. з англ. А.Олійник, Р.Скільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
5. *Dill D.* Allowing the Market to Rule: the case of the United States // Higher Education Quarterly. – Vol.57. – No.2. – April 2003. – P.132–146.
6. *H.van den Bosch, Christine Teelken* Organization and leadership in higher education. Learning from experiences in the Netherlands // Higher Education Policy 13 (2000). – P.379–397.

7. Frans A. van Vught Combining planning and market: an analysis of the Government strategy towards higher education in Netherlands // Higher Education Policy, Vol.10, No.3/4. – 2007. – P.211–224.

8. *Market type mechanisms in higher education*. A comparative analysis of their occurrence and discussions on the issue in five higher education systems. – CHEPS – Higher education monitor. Thematic report VI. – October 1999. – P.115.

9. *Vojin Rakic Converge or nor converge: the European Union and higher education policies in the Netherlands, Belgium/Flanders and Germany* // Higher Education Policy 14 (2001). – P.225–240.

Гальперина В.О. Вопросы управления системой высшего образования: опыт Голландии

Анализируется государственная стратегия реформирования системы высшего образования в Голландии, которая представляет собой значительный отход от традиционного отношения государства к планированию и контролю. Освещается комбинация двух фундаментальных механизмов координирования: планирования и рынок.

Ключевые слова: высшее образование, образовательная политика, евроинтеграция, качество образования.

Galperina, V.O. Issues on the higher education system management: the Dutch experience

Analyses of the national strategy of reformation of the higher education system in the Netherlands, which considerably deviates from the customary attitude toward planning and control. Illumination of a combination of the two coordinating mechanisms, which are planning and the market.

Key words: higher education, educational policies, Euro-integration, a quality of the education.