Ключевые тенденции развития конкурентной среды в сфере дополнительного образования детей

10.11.2021 г.

Попов А. А., ФИРО РАНХиГС
Глухов П. П., ФИРО РАНХиГС

В 2020-2021 гг. Научно-исследовательским сектором «Открытое образование» ФИРО РАНХиГС проводился анализ качественных результатов процессов модернизации региональных систем дополнительного образования детей. Особое внимание было уделено проблеме внедрения систем персонифицированного финансирования дополнительного образования детей (далее -ПФДО), которые рассматривались как фактор, оказывающий существенное влияние на конкурентную среду дополнительного образования детей в субъектах РФ. Результаты анализа позволяют сделать ряд важных выводов о тенденциях и направлениях развития, наблюдаемых в ходе реализации Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей.

Выводы

1. Уровень вовлечённости частного сектора остаётся низким. в ДОД сохраняется монополия государственного сектора, как по числу действующих организаций (95%), так и по числу реализуемых ими образовательных программ (99%). Некоторые субъекты РФ выделяются, демонстрируя несколько большую вовлечённость частного сектора (например, в ХМАО доля частного сектора составляет более 19%).
2. Система сертификации программ, которая формируется вследствие внедрения ПФДО, может рассматриваться как позитивное направление работы, способствующее развитие института экспертизы в дополнительном образовании детей. Однако представители частного сектора выделяют ряд критических проблем, которые возникают при сертификации программ и склонны характеризовать сертификацию как дополнительно появившийся искусственный барьер, понижающий доступность системы. Среди таких проблем выделяются следующие: неудовлетворённость финансовым наполнением персональных сертификатов, требования самого портала (навязывание модельной структуры и ограничение посещаемости), субъективность требований к содержательному наполнению образовательных программ.

Рекомендации

- Стимулировать на уровне субъектов РФ принятие мер, направленных на выделение субсидий и организацию грантовой поддержки организаций ДОД (в т. ч. частных), выстраивание систематически работающих «центров консультационной помощи» по вопросам лицензирования организаций и сертификации программ (с участием профильных ведомств).
- Принять меры по предотвращению превращения института экспертизы программ в дополнительную ступень надзора и инспекции (через обучение экспертов; формирование федерального экспертного центра; выработку единых методик, правил и этики экспертизы программ с возможностью апелляции).

Ключевые тенденции развития конкурентной среды в сфере дополнительного образования детей

Авторы:
Глухов Павел Павлович, научный сотрудник, Научно-исследовательский сектор «Открытое образование», Научно-исследовательский центр социализации и персонализации образования детей, ФИРО, РАНХиГС.
Попов Александр Анатольевич, д.ф.н., заведующий Научно-исследовательским сектором «Открытое образование», Научно-исследовательский центр социализации и персонализации образования детей, ФИРО, РАНХиГС
Предмет по ключевым словам: дополнительное образование, конкуренция, образовательные услуги.
Аннотация: приводятся результаты анализа хода реализации процессов модернизации региональных систем дополнительного образования детей.
Потенциальный бенефициар в органах власти (рекомендация авторов): Министерство Просвещения РФ.
Тема государственного задания 2021 года: Анализ развития конкурентной среды в сфере развития дополнительного образования

Введение

Приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 03.09.2019 г. № 467 была утверждена Целевая модель развития региональных систем дополнительного образования детей (далее – ДОД).

Данная модель подразумевает процесс организационно-управленческой и содержательной модернизации, который включает в себя развитие конкурентной среды, обновление содержания и форматов дополнительного образования детей, усиление межведомственного взаимодействия и повышение доступности образовательных услуг.

Посредством персонифицированного финансирования (ПФДО) Целевая модель частично стимулирует рыночные механизмы и выводит государственные организации дополнительного образования в поле конкуренции с частными образовательными организациями за бюджетные средства. Это приводит к развитию конкурентной среды в ДОД, но имеет как позитивные, так и негативные последствия.

Международный опыт регулирования конкурентной среды в сфере ДОД

Анализ международного опыта показывает, что в разных странах применяются разные подходы к регулированию рынка ДОД. Это выражается через оформление позиции

государства относительно частного сектора. Определяющий фактор заключается в признании или непризнании высокой степени влияния частного сектора на образовательную политику страны. Можно выделить три базовых модели регулирования конкурентной среды, реализуемых в разных странах:

- «невмешательство» (государство в силу разных причин «отпускает» частный сектор и не занимается его регулирование/ограничением/выраженной поддержкой);

- «надзор и контроль» (государство тщательно регулирует частный сектор посредством мер проверки, аудита, ограничений и налогообложения);

- «сотрудничество» (государство видит в частном секторе ресурс развития и многообразия услуг, запуская программы обширной грантовой поддержки и государственно-частного партнёрства).

В каждой стране применяемая модель имеет свою специфику, которая выражается в «ставке» на ту или иную логику мер. Например, Канада предпочитает не вмешиваться в ситуацию конкуренции частного сектора в силу, как считается, низкого уровня влияния дополнительного образования детей на образовательную политику страны. Это обусловлено отсутствием экзаменов с высокими жизненными ставками для учащихся. В Бразилии совершенно иные основания для невмешательства, выражающиеся в отсутствии статистических данных о системе ДОД и дефиците ресурсов для её развития.

Многообразие мер в рамках модели «надзор и контроль» объединяет закрепление за государственными институтами экспертизы относительно определения качества программ ДОД.

Следствия модернизации в России системы ДОД на региональном уровне

На данный момент в России имеет место неоднозначная ситуация с регулированием конкурентной среды ДОД. Она различается в зависимости от конкретного региона, но при этом можно фиксировать общие закономерности.

Неоднозначность заключается в расхождении замыслов[1] модернизационных процессов и их непосредственной реализации. Суть запущенной в 2015 году модернизации ДОД можно свести к двум базовым идеям:

–повысить качество образовательных услуг, сосредоточив внимание на образовательной программе, а не на образовательной организации и взяв вектор на развитие институтов содержательной экспертизы услуг и достигаемых образовательных результатов;

[1] В большей мере основные положения, цели, направления и механизмы модернизации изложены в Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей, утверждённой приказом Министерства Просвещения Российской Федерации от 03 сентября 2019 года №467

–обеспечить многообразие и усилить конкуренцию посредством вовлечения частного сектора, предоставив ему доступ к бюджетным средствам за счёт персональных сертификатов, выдаваемых каждому ребёнку в регионе, и развития региональных платформ-агрегаторов услуг ДОД. Тем самым достигается сокращение дистанции между потребителем услуги и агентом рынка.

Однако реализация указанных механизмов привела к тому, что региональные платформы-агрегаторы создали дополнительные барьеры для частного сектора вместо того, чтобы облегчить их конкуренцию за бюджетные средства. Если ранее частному сектору требовалось получить лишь лицензию на ведение образовательной деятельности, то теперь необходимо проходить экспертизу на соответствие требованиям к образовательным программам, которые устанавливаются локальными нормативными актами на уровне региона или муниципалитетов. На сегодняшний день нет федеральных требований или стандартов, которые бы устанавливали структуру программы ДОД или регламентировали её содержание, что ведет к разнообразию требований к программам ДОД. Таким образом, региональные нормативные акты интерпретируются частными агентами как дополнительный и искусственно созданный барьер. Для представителей частного сектора это превращает проверяющего образовательную программу перед её размещением на портале-агрегаторе из эксперта, который должен помогать и консультировать, в инспектора, который проверяет и отклоняет.

Помимо появления подобных прямых барьеров, частный сектор также демонстрирует неудовлетворённость финансовым наполнением персональных сертификатов. Оно рассчитывается исходя из усреднённого уровня цен на услуги ДОД в государственном секторе, тогда как частный сектор несёт б**о**льшие расходы, т.к. не страхуется государством и не имеет устойчивого муниципального задания.

Это приводит к тому, что в ДОД сохраняется монополия государственного сектора, как по числу действующих организаций (95%), так и по числу реализуемых ими образовательных программ (99%).

Некоторые субъекты РФ выделяются, демонстрируя несколько большую вовлечённость частного сектора. Лидером здесь можно считать ХМАО, где доля частного сектора, получающего бюджетные средства за счёт персональных сертификатов, составляет более 19%. Однако это исключение из правила: в большинстве других регионов доля частного сектора в 2,5–3 раза ниже.

Таким образом, в России опыт проведения модернизации ДОД на региональном уровне пока приводит к развитию механизмов инспекции и искусственного создания

дополнительных барьеров. Регионы приходят к такому искажённому положению дел по следующим причинам:

– межведомственная рассогласованность, которая не позволяет выработать удовлетворяющие всех правила финансового наполнения персональных сертификатов;

– сжатость сроков достижения целевых показателей обеспечения доступности дополнительного образования детей при требовании высоких охватов услугами ДОД;

– отсутствие полномочий у региональных модельных центров в условиях их наделения функциями координации модернизационных процессов на региональном уровне;

– включение показателей ДОД в рейтинг губернаторов, что ужесточает требования по ускорению достижения запланированных показателей.

Можно выделить следующие ключевые проблемы вовлечения частного сектора, которые требуют оперативной корректировки:

– сохраняющиеся традиционные административные барьеры (лицензирование и разрешения);

– появление новых административных барьеров (правила ПФДО: требования портала и содержательная экспертиза программ);

– низкое финансовое наполнение персональных сертификатов и ограничение посещаемости.

В государственном/муниципальном секторе можно выделить следующие проблемы, мешающие повышать качество услуг ДОД и ведущие к негативному восприятию конкуренции с частными агентами:

– отсутствие стремления расширять целевые аудитории, повышая охват услугами на уже вовлечённых группах;

– низкий уровень digital-компетенций (отсутствие умений работы в соцсетях, с платформами по созданию онлайн-курсов);

– низкая мотивация к кооперации с агентами, не обеспечивающими прямое увеличение охвата детей.

Сам факт обеспечения доступа частного сектора к бюджетным средствам не приводит к увеличению охвата и росту качества образовательных программ. Система ПФДО делает дополнительное образование более удобным для «традиционных» пользователей системы, но не вовлекает новые целевые группы детей (в т.ч. дети мигрантов, дети из малообеспеченных семей).

При этом можно выделить следующие эффективные инструменты модернизации, которые приводят к позитивным эффектам, соответствующим замыслам модернизации:

– наделение части программ статусом «социально-значимых»;

– выделение субсидий и организация грантовой поддержки;

– организация консультационной поддержки со стороны надзорных органов, представителей ФАС и профильных департаментов;

– организация очной (в т.ч. выездной) разъяснительной работы со стороны региональных модельных центров на муниципальном уровне;

– изменение методологии мониторинга вовлечённости частного сектора, направленной на отслеживание доли гос. бюджета, которую удалось передать частным организациям.

Заключение

Можно выделить следующие, складывающиеся модели модернизации систем дополнительного образования детей:

– «Консервативные» – отказывающиеся от инициативы Целевой модели;

– «Фиктивные» – фальсифицирующие показатели реализации Целевой модели;

– «Фрагментарные» – идущие на ряд допуска для разных субъектов, агентов и ведомств;

– «Целостные» – выстраивающие систему в соответствии с установленными требованиями, но рискующие отсутствием быстрого роста показателей.

В результате множество замыслов и установок имеют искажённый вид и нуждаются в корректирующих мерах для долгосрочного выравнивания общего качества региональных систем дополнительного образования детей. В этой связи можно выделить следующие перспективные направления работы на региональном уровне:

–выстраивание систематически работающих «центров консультационной помощи» по вопросам лицензирования организаций и сертификации программ (с участием профильных ведомств);

–предотвращение превращения института экспертизы программ в дополнительную ступень надзора и инспекции (обучение экспертов; формирование федерального экспертного центра; выработка единых методик, правил и этики экспертизы программ с возможностью апелляции);

–вовлечение доли частного сектора посредством программ субсидирования и конкурсов (в т.ч. среди студенческих групп);

–развитие клиентских сервисов;

–осуществление вложений в развитие digital-компетенций сферы ДОД;

–вовлечение новых целевых аудиторий.