

УДК 340.1

М. Н. Кулакова¹

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ
ВУЗОВ И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ ДЛЯ ВУЗОВ РОССИИ
В ПЕРИОД РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Институт высшей школы претерпевает существенные изменения, основным из которых, оказывающим влияние на систему финансирования является федерализация части университетов. Университеты, оставшиеся «за бортом» федерализации, столкнулись с проблемой выделяемых бюджетных мест и покрытия своих расходов из федерального бюджета. В этой связи, чтобы не разрушить двигатель развития – конкуренцию, всем без исключения вузам необходимо отстаивать свое место на рынке, изменять свою модель финансирования, так как изменились и условия существования. В статье продемонстрирован опыт международного финансирования учебных заведений, а также выделены те модели, которые можно обоснованно применять для российской практики, дабы обеспечить развитие как самих вузов, так и образовательной системы в целом.

Ключевые слова: вуз, финансирование, модель, оценка, реформы, федерализация, опыт, эффективность, конкуренция, развитие.

В настоящее время институт высшей школы претерпевает существенные изменения, касающиеся следующих основных положений. Во главе всех изменений лежит переход на систему мирового высшего образования, а, именно: вступление России в Болонский процесс и унификация программ, сроков, образовательных и научных степеней. На основании подписанного соглашения между странами – участниками Болонского процесса Россия переходит на двухуровневую систему образования (бакалавр-магистр). Помимо этого, с сентября 2011 года вступают в силу образовательные стандарты 3-го поколения, которые вносят изменения в саму образовательную программу, в правила преподавания, в компетенции, которыми должны обладать и

¹ © Марина Николаевна Кулакова, ассистент кафедры бухгалтерского учета и аудита Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, ул. Гоголя, 41, г. Владивосток, Приморский край, 690014, Россия, E-mail: skital87@mail.ru.

преподаватели дисциплин, и сами выпускники вузов. Третий момент в реформировании высшего образования – создание 5 федеральных университетов, которые объединяют в себе ранее существовавшие.

Все эти моменты свидетельствуют о том, что финансирование вузов по тем критериям, что были раньше, прекращается. Кроме этого, вузы, которые остались «за бортом» федерализации университетов, в ближайшее время столкнутся с проблемой выделения бюджетных мест и уже сталкиваются с проблемой финансирования, которое год от года оставляет желать лучшего.

Оставление же в стране только 5 университетов федерального уровня – путь к монополизации образовательных услуг. В этом русле монополизация – отказ от конкуренции, т.е. двигателя развития.

Если отказаться от общественных стереотипов в отношении высшего образования, России на данном этапе необходимы по большей части специалисты среднего звена, рабочая группа, а не управленцы, которых готовит высшая школа. В этой связи государству выгодно сокращение части вузов. Помимо этого, высшее учебное заведение сегодня – это некая хозяйственная единица, предприятие. Единственное же отличие и статус его в том, что оно предоставляет определенный и строго контролируемый круг услуг. Из всего вышесказанного следует, что вузам, если они хотят продолжать свое существование и развитие на рынке образовательных услуг, необходимо изыскивать дополнительные источники и менять всю систему своего финансирования.

По опыту нашей страны видно, что львиную долю в жизни вуза всегда определяли деньги государства, которые выделялись по определенной смете. Если отказаться от данного опыта, то больших ориентиров, кроме как давление на кошелек обучающихся, у вузов нет. В этой связи полезным будет рассмотрение зарубежного опыта финансирования высшей школы, из которого, возможно, некоторые моменты предстанут весьма полезными для определения модели финансирования сегодняшнего среднестатистического российского вуза.

Проведенный анализ показал, что зарубежом действуют 4 модели финансирования:

1. Финансирование, ориентированное на потребности, бюджетные средства поступают напрямую от государства к вузу (Германия, Англия, Франция и Швеция). В рамках этой модели высшие учебные заведения, подписавшие соглашение с соответствующим государственным органом, обязуются готовить необходимых с общественной точки зрения специалистов по заранее установленным согласованным ценам. Достоинства этой модели в том, что одновременно повышается эффективность и минимизируются издержки государства. Однако в этом случае соответствие планируемой подготовки кадров реальным

II. ПРОБЛЕМЫ ВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ ...

потребностям рынка труда определяется степенью точности соответствующих прогнозных оценок государства.

2. Приобретение государством образовательных услуг у вуза для определенных целей (Норвегия). Данная система финансирования высшего образования ориентирована на рынок. Вузы участвуют в конкурсах на получение заказа государства на подготовку специалистов. Отличие от первой модели заключается только в конкурсном порядке распределения государственных заданий и возможности сократить издержки государства на образование.

3. Финансирование вузов, основанное на результатах их работы (Швеция, Румыния и Нидерланды). Объем финансирования определяется такими показателями деятельности вуза, как численность выпускников, численность студентов, принятых на первый курс, результаты контроля знаний студентов, сложность преподаваемых курсов, количество защищенных диссертаций и т. п.

4. Финансирование, осуществляемое непосредственными потребителями образовательных услуг и ориентированное на спрос и внутренние потребности учебного заведения (Австралия, Китай, Великобритания, Финляндия). В этой системе финансирования используются государственные обязательства, передаваемые в виде определенных купонов или сертификатов (ваучеров) непосредственным потребителям образовательных услуг. Единственное существенное ограничение для обучающегося – срок действия выданного ваучера. Как и в других моделях финансирования высшего образования, финансирование на основе ваучеров может быть дополнено доплатой со стороны студента.

Разные страны имеют свои особенности в организации финансирования высшего образования. Эти особенности в целом укладываются в приведенные выше четыре модели и могут быть проиллюстрированы кратким обзором.

Австралия

Помимо развитой системы образовательного кредитования активно реализуется схема финансирования, основными элементами которой являются:

- ориентация на студента, который самостоятельно выбирает место и программы обучения. Цену обучения и систему образовательных займов для своих студентов для покрытия разницы между ценой услуг и финансовым наполнением ваучера устанавливают сами вузы;
- поддержка государством конкурентоспособности системы высшего образования на международном рынке, инвестиции в информационные технологии и инфраструктуру;

– выделение приоритетных направлений научных исследований и обеспечение координации научной деятельности внутри страны. Финансирование научных исследований университетов осуществляется на конкурсной основе.

Основу финансирования австралийских вузов составляет базовый операционный грант, предоставляемый университетам при условии, что в данном году они обеспечат определенный минимум студенческих мест. При сокращении контингента соответственно сокращается и размер этого гранта. Около 40% поступлений исходят из неправительственных источников. Государством поощряется коммерческая деятельность университетов при одновременном ужесточении контроля за качеством образования.

Англия

Ежегодно Министерство образования и занятости публикует доклад об основных задачах, целях и приоритетах в области как высшего, так и общего среднего образования. На основе этого доклада независимый от Министерства образования Государственный Совет по финансированию высшего образования разрабатывает и публикует план финансирования всех высших учебных заведений страны, с разбивкой по статьям финансирования. Ежегодно Совет рассматривает показатели деятельности вузов и по формуле, известной как ректорам, так и общественности, определяет бюджетное финансирование вуза по всем статьям, включая расходы на научные исследования.

При финансировании вузов в Англии учитывается категория вузов (специальностей), есть также коэффициенты, учитывающие региональные особенности вузов.

Германия

Федеральное Министерство финансирует в основном только крупные капитальные вложения в вузах: на строительство, на приобретение особо дорогостоящих приборов. Все остальное финансируется только министерствами образования земель, причем бюджет устанавливается вузу очень детализированный, распланированный по всем статьям. При этом планирование выделения средств на следующий год производится по формуле: «фактически достигнутое + обоснованное (принятое) финансирование под новые виды затрат».

Бюджет университета складывается из трех частей:

1. Эксплуатационные фонды. Их объем состоит на 50% из постоянной суммы и 50% средств регулируется в соответствии с уменьшением или увеличением численности студентов в данном университете. Средства эксплуатационных фондов предназначены для организации университетского образования и научных исследований.

II. ПРОБЛЕМЫ ВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ ...

2. Средства на организацию научно-исследовательских работ (НИР), финансируемых правительством страны.

3. Инвестиции частных компаний в научно-исследовательскую работу университета.

Нидерланды

Для отработки новой системы финансирования высшего образования проводятся 2 эксперимента.

Первый небольшой эксперимент, посвященный схеме финансирования с использованием в сфере высшего профессионального образования ваучеров, проводился с сентября 2000 по сентябрь 2003 года. После завершения двух лет обучения студенты могли решить, хотят ли они только учиться или будут сочетать учебу и работу в фирме. Последний вариант покрывал бы в результате определенную часть расходов на обучение в дополнение к государственному ваучеру. Эти расходы должны покрыть удорожание программы обучения в силу привязки ее к конкретным потребностям заказчика.

Второй эксперимент начался в 2001 г. Основная идея эксперимента – стимулирование частного финансирования высшего образования. Государство оплачивает примерно половину стоимости обучения, предоставляя льготы для привлечения частных средств.

Норвегия

Большая часть фондов университетов Норвегии базируется на различных государственных грантах. Национальный исследовательский совет ежегодно предоставляет крупные гранты для университетов. Гранты, выделяемые общественными или частными фондами, финансируют основную часть исследовательской работы в университетах. В Норвегии высшее образование бесплатно для всех, однако студенты обязаны платить за членство в организациях социального обеспечения, отвечающих за жилье и т.д. Финансовая поддержка студентов основана на стипендиях и займах на образование из Государственного банка.

Ключевой цифрой при составлении годового бюджета вузов в Норвегии является число студентов. Расчет бюджета для вуза основывается на бюджете предыдущего года. Все более важным в Норвегии становится распределение ресурсов на основании достигнутых результатов.

Румыния

Распределение бюджетных средств в системе высшего образования Румынии осуществлялось на основе следующих исходных данных:

- количество студентов;
- структура университетов по факультетам и специальностям;

- учебный план с определенным количеством дисциплин и количеством часов преподавания в недельной программе студентов;
- количество учебных групп для занятий, семинаров и лабораторных занятий;
- количество часов в неделю на преподавателя (в соответствии с уставом преподавательского состава);
- структура преподавательских постов;
- система заработной платы (в соответствии с текущими предписаниями).

Изменение системы финансирования видится в увеличении финансовой автономности вуза как в использовании бюджетных ассигнований, так и в использовании своих собственных доходов. Это может быть достигнуто переориентацией системы финансирования скорее «на выход» (на результат), чем «на вход», разделением государственного бюджета на два вида финансирования: основное финансирование, рассчитанное по показателям, специфическим для каждой категории затрат (затраты на персонал, материальные затраты), и дополнительное финансирование программных мероприятий.

Финляндия

Министерство образования Финляндии разработало различные варианты применения ваучерных схем. Предполагается открыть для каждого студента «специальный образовательный счет» в банке на время его обучения, который будет регистрироваться Центральной компанией по управлению ваучерами. По замыслу эти ваучеры должны давать возможность получать высшее образование на протяжении всей жизни индивида.

В настоящее время экспериментально отрабатываются следующие модели.

1. Университеты получают все государственное финансирование на основе ваучеров. Государство кладет на специальный депозит средства по оплате ваучеров, причем 1 ваучер покрывает стоимость обучения студента в течение 1 месяца в любом университете. А студенты сами выбирают университет. За фактически оказанные услуги университет снимает со счета определенное число ваучеров (равное числу месяцев обучения студента) и в обмен на них получает финансирование от государства, дифференцируемое в зависимости от специальности.

2. На основе ваучеров распределяется около 30% государственного финансирования. Остальные денежные средства Министерство образования распределяет исходя из успешности работы университетов.

3. Финансирование следует за студентом только в том случае, если он помимо учебы в «своем» университете изучает ряд курсов в другом. Это делается для развития кооперации между университетами и

II. ПРОБЛЕМЫ ВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ ...

студенческой мобильности и обеспечивает оплату образовательных услуг университету, организовавшему и предложившему интересные для студентов курсы.

4. Модель постепенного развития. Целью данной модели является постепенная модернизация существующей системы в направлении схемы, подобной системе финансирования по ваучерам. Каждый финн в момент своего рождения получает фиксированное число ваучеров, которые он может использовать в течение своей жизни в любом образовательном учреждении системы высшего образования. Если же все полученные ваучеры будут студентом использованы, то он должен будет самостоятельно оплачивать дальнейшее обучение.

Чили

Ваучерная программа в высшем образовании была введена в 1980 г. Фактически она вылилась в финансирование вузов в зависимости от численности студентов. Финансирование по образовательной программе осуществляется за счет трех источников:

- прямых ассигнований от государства (вузы напрямую получают бюджетные средства);
- образовательных кредитов. Реальный процент по образовательным кредитам, предоставляемым студентам для оплаты обучения, составлял в начальный период действия новой системы финансирования 1% годовых. Выплаты начинались через 2 года после окончания вуза и продолжались в течение 10 лет;
- получения государственных средств путем оплаты студентами своего обучения за счет ваучеров.

Основным источником поступления средств для большинства университетов стала оплата студентами своего обучения за счет ваучеров с индивидуальными доплатами из собственных или семейных средств, а также путем получения образовательного кредита.

В конце международного обзора проследим за российским совершенствованием финансирования.

Россия

Совершенствование финансирования образования осуществляется по четырем основным направлениям:

- создание системы нормативного финансирования;
- финансирование с использованием государственных именных финансовых обязательств;
- субсидирование образования;
- образовательное кредитование.

Нормативное финансирование

В основу нового хозяйственного механизма с 1989 г. в народном образовании были положены следующие основные принципы:

- финансирование по нормативам, комплексно отражающим целевую направленность деятельности образовательных учреждений, вместо выделения бюджетных средств по отдельным статьям расходов;
- сочетание бюджетного или отраслевого финансирования деятельности учреждений с развитием различного рода платных услуг населению. При этом была поставлена задача неснижения бюджетных ассигнований на финансирование учреждений вследствие замещения бесплатных для населения услуг платными;
- перераспределение и разграничение управленческих функций между учреждениями и вышестоящими органами, переход к преимущественно экономическим методам управления хозяйственной деятельностью, усиление плановой, хозяйственной и финансовой самостоятельности учреждений;
- совершенствование организационных структур управления образованием: создание отраслевых и межотраслевых объединений, фирм, ассоциаций и др.;
- развитие самостоятельности трудовых коллективов.

Государственные именные финансовые обязательства

Государственное именное финансовое обязательство – это выдаваемое выпускнику средней школы по результатам сдачи им Единого государственного экзамена обязательство государства по финансированию его обучения в высшем учебном заведении за счет бюджетных средств в течение всего срока учебы, определенного государственным стандартом. Данное обязательство реализуется только в том случае, если выпускник (а точнее, любой гражданин, сдавший ЕГЭ) поступает в вуз.

Образовательные субсидии

Проектом Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2002-2004 гг. предусматривалось введение системы государственных возвратных субсидий для получения гражданами Российской Федерации высшего профессионального образования.

Образовательный кредит

Российским законодательством предусмотрено создание системы государственного образовательного кредитования граждан (образовательный кредит). Однако образовательный кредит не получил широкого распространения.

II. ПРОБЛЕМЫ ВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ ...

Анализируя все представленные выше модели, можно сделать вывод, что вузам, не вошедшим в федерализацию, в большей степени подходит финансирование, основанное на результатах их работы, а также финансирование, осуществляемое непосредственными потребителями образовательных услуг и ориентированное на спрос и внутренние потребности учебного заведения. Первые две модели, в которых определяющая роль в финансировании отводится государству, не подходят по своей природе, поскольку, если государство взялось за проект федеральных университетов, следовательно, большинство сил и средств пойдут именно на эти университеты. Другими словами, государству нужно оправдать и само появление таких университетов, и затраты, которые были положены. Было бы нелогично приобретение государством образовательных услуг под заказ на определенных специалистов у других вузов, нежели созданных и должных оправдать себя федеральных.

Финансирование, основанное на результатах работы, сможет быть должным образом оправдано тогда, когда само государство примет соответствующие постановления и полностью уйдет от сметного финансирования (иными словами «затратного») к финансированию по результатам. Для «порезультатного» финансирования необходима разработка оптимальной унифицированной модели определения эффективности и результативности деятельности вуза, которая позволит:

- 1) сэкономить государственные средства и оптимизировать затраты на «неэффективные» вузы;
- 2) определить четкую грань нормального уровня конкуренции на рынке образовательных услуг и либо снизить неоправданную монополизацию, либо оправдать ее присутствие в глазах общества.

Модель финансирования, осуществляемого непосредственными потребителями образовательных услуг, как раз вытекает из оценки всех образовательных учреждений по унифицированной методике. На основании представленных показателей деятельности государство обоснованно (в качестве поощрения вуза) будет покрывать часть бюджетных мест, остальные же будут распределяться между желающими, которые имеют возможность оплатить внутренние потребности вуза. Не лишним бы было и применение практики ваучеров, которая весьма распространена за рубежом.

Подводя итог, важно заметить, что монополизация всегда ведет к некому застою и регрессу деятельности. В такой важной структуре, как образовательные услуги, учреждениям необходимо стремиться к развитию, а толчок к этому развитию как раз и составляет конкуренция. Автор статьи не говорит о том, что федерализация части университетов – ошибочный шаг. Наоборот, это стимул другим вузам развиваться и совершенствоваться. Однако и самим федеральным университетам необходима конкуренция.

Желая того или нет, проект о федерализации разделил вузы на две составные части, которые, по мнению автора, должны находиться в равных правах и условиях. На настоящий же момент этого равноправия нет, а истинно государственными методами идет как бы классовое расслоение учебных заведений. Даже если вуз был успешным и востребованным, то сейчас производятся меры, по которым все внимание, все привилегии достаются «избранным» университетам (которые до объединения были обычными среднестатистическими). Если это свободный рынок образовательных услуг, соответственно, не должно быть искусственной монополизации. Все вузы должны отстаивать свое право быть на арене и иметь соответствующие блага государства в виде финансирования и бюджетных мест, не должно быть подавления. На основании определенных показателей деятельности вуза конечный потребитель должен выбирать, чьими услугами воспользоваться. А рынок на основании все той же методики – освобождаться от «лишних» вузов, не отвечающих требованиям современной экономики и общества в целом, не зависимо от их статуса. Только тогда образовательные услуги нашей страны будут находиться в конкурентном преимуществе с другими странами.

1. Белякова С.А. Модели финансирования вузов: анализ и оценка. – М.: Технопечать, 2005. – С. 273.
2. Клячко Т.Л. Стратегии адаптации высших учебных заведений: экономический и социологический аспекты. – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006. – С. 324.
3. Ларионова М.В. Обзор систем высшего образования стран ОЭСР. – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007. – С. 108.
4. Филиппов В.М. Сравнительный анализ систем управления в вузах, организации и экономики образования // Университетское управление: практика и анализ. – М., 2002. – С. 287.
5. Шишкина С.В. Доступность высшего образования в России. – М.: Независимый институт социальной политики, 2006. – С. 500.