

ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ВУЗЕ

*Вольфганг Ройтер,
эксперт Европейского союза*

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ МОДЕЛИ, ПУТИ, ОПЫТ И МЫШЛЕНИЕ

Определение исходного пункта

Представленные материалы имеют большое значение для анализа образовательной системы Российской Федерации, а также вопросов финансирования профессионального образования.

Сейчас очень важно иметь правительственную программу модернизации образования, включающую вопросы финансирования.

В международном контексте вопросы финансирования образования широко обсуждались. Разрабатывались и представлялись на публичное обсуждение различные модели. Необходимость реформы в сфере финансирования образования или по крайней мере значительных изменений признают почти во всех странах.

В данном докладе проведен очень дифференцированный анализ ситуации с финансированием образования в Российской Федерации.

В качестве примера мы приводим цитату из Белой книги:

«Что касается механизма финансирования образования, имеется следующая ситуация: низкий уровень бюджетного финансирования, который, если не будут изменены существующие методы бюджетных ассигнований, не только не позволит нам добиться дальнейшего прогресса в системе, но во многом не позволит достаточно подкрепить его. Региональные и социальные различия также растут: это ведет к дальнейшей неадекватности доступности качественного образования.

На уровне образовательных учреждений имеет место недостаточная эффективность использования бюджетных ассигнований.

В системе образования есть значительные внебюджетные ресурсы, в основном в теневой экономике.

Значительная часть населения готова платить за качественное образование (в различных формах), что подкрепляется абсолютным и относительным увеличением вливания денег родителей в образовательную систему».

Сейчас мы должны разработать подходящие модели финансирования профессионального образования, которые будут учитывать особенности России и российских регионов, международный опыт, а также рассмотрят достоинства и недостатки изменений и модификаций.

В Российской Федерации обсуждение новых моделей финансирования фокусируется на следующих пунктах:

– Персонификация бюджетных ресурсов путем введения поголовного финансирования (за рубежом называемого EFTS – «студент дневной формы обучения»), в модернизационной программе российского правительства используется термин «государственное номинальное финансовое обязательство»).

– Постепенный переход к административной и финансово-экономической автономности образовательных учреждений.

– Введение двухсекторного бюджета, который включает:

а) нормативное бюджетное финансирование согласно поголовному принципу;

б) бюджет для развития образовательных учреждений на основе выставляемых на тендер проектов, финансируемых совместно с государством.

Контекст финансирования образования

Вопросы финансирования образования нельзя рассматривать отдельно от общей образовательной и социоэкономической системы. Суще-

ствуется тесная обратная зависимость от государства других важных элементов образовательной и социально-экономической системы, а именно:

– Система аккредитации и сертификации образовательных учреждений и организаций, предлагающих образовательные услуги.

– Эффективная система оценки и мониторинга качества образования и деятельности образовательных учреждений.

– Существование системы доступной для всех, надежной обширной информации об образовательных учреждениях и учебных курсах и услугах, которые они предлагают.

– Существование налоговой системы, которая не препятствует, а стимулирует привлечение внебюджетных возможностей финансирования и спонсорскую деятельность в образовательных целях.

– Работающая и надежная финансовая и банковская система, которая позволит использование различных инструментов (например, образовательных кредитов для физических лиц, особые сберегательные программы для образовательных целей и т. д.).

Разработка моделей

Разработка моделей финансирования может иметь следующую последовательность (пример взят из немецкой практики: разработка моделей для введения индивидуальной оплаты для студентов высших образовательных учреждений):

1. Поиск, сбор и анализ информации по зарубежному опыту и моделям (в данном случае был рассмотрен опыт Новой Зеландии и Австралии).

2. Разработка концепции с рассмотрением зарубежного опыта.

3. Обсуждение концепции (примерной модели) с различными иностранными экспертами (в сфере юриспруденции, налогообложения, финансирования и банковского дела), с учреждениями (Министерство финансов и образования) и с непосредственно участвующими сторонами: студенческими организациями, образовательными учреждениями, менеджерами образования и т. д.

4. Подробная разработка модели.

5. Публикация (Интернет, семинары, прессы и другие средства массовой информации). Публичные обсуждения, включая социальных партнеров.

В Германии при анализе существующей системы финансирования и разработке новой модели рассматривались следующие вопросы:

– *Гарантирует ли существующая система в полной мере социальный паритет в доступе к качественному образованию?*

Ответ: *Нет или не полностью*, поскольку в некоторых сферах среднего профессионального образования студентам приходится платить значительные суммы, тогда как большинство профессиональных и высших образовательных учреждений не просят оплаты. Более того, существующая система налоговых освобождений для образования детей более благоприятна для имеющих более высокий доход, так как снижает выплачиваемую ими сумму налогов.

– Существует ли возможность разумно и эффективно комбинировать следующие элементы/механизмы:

а) общую государственную стипендию для большинства студентов;

б) особые сберегательные программы для образовательных целей, пользующиеся поддержкой государства;

в) образовательные кредиты;

г) выплату кредита в зависимости от будущего дохода выпускников;

д) введение оплаты высшего образования и отдельно определенных сфер профессионального образования?

Основные понятия

Образовательные сбережения

Поскольку образование рассматривается как инвестирование в человеческий капитал, идея о специальных сберегательных программах для образовательных целей вполне естественна. В Германии на протяжении многих лет были популярны специальные программы для строительства (Vausparen) и для создания благосостояния сотрудников (Vermögenssparen). Существует много специализированных финансовых учреждений, а также универсальных банков и страховых компаний, которые предлагают такие программы и, судя по всему, имеют на этом прибыль. Например, идея программы Vausparen состоит в следующем: государство стимулирует индивидуальные сбережения путем предоставления ежегодных бонусов для лиц с определенным объемом сбережений и годового дохода. Финансовые учреждения со своей стороны предлагают гибкие решения: в большинстве случаев срок сбережений (например, семь лет) не оканчивается с выплатой вклада, однако продолжается кредитной фазой (соотношение сбережен-

ной суммы и кредита составляет от 40:60 до 50:50). Низкие процентные ставки на фазе сбережения компенсируются очень выгодными (ниже, чем на капитальном рынке) процентными ставками на кредитной фазе.

Сейчас предполагается запустить такие же сберегательные программы для образовательных целей, таким образом направляя в образование больше частных денег. Технические детали (объем и условия бонусов, предоставляемых государством, определение процента по ставкам, налогооблагаемость сбереженной суммы, контроль над целевым использованием, длительность и т. д.) здесь не описываются. Такие сберегательные программы будут связаны с программами кредитования и с введением индивидуальных образовательных счетов, на которые будут переводиться сбережения, кредиты и возможные государственные бонусы, а также вклады третьих сторон. Образовательный счет может быть открыт при рождении физического лица.

Образовательные кредиты

Образовательные кредиты (займы) могут быть интересным и перспективным инструментом финансирования образования. Будущий доход выпускников является источником и базой этих кредитов, хотя поддержка и вклад государства имеют важное значение, в особенности если речь идет о ценных бумагах (государственных гарантиях), государственном продвижении, условиях амортизации и возможностях для выпускников с низким доходом, безработных или социально незащищенных.

Необходимо рассмотреть следующие вопросы:

1. *Кто будет подпадать под кредитование?*

– Конечно, кредиты должны отрабатываться. Выплаты будут зависеть от хода обучения.

2. *Кто будет предоставлять кредит?* – Кредит должен предоставляться и управляться банками и финансовыми учреждениями, но не государством. Государство будет являться поручителем.

3. *Как определить процентную ставку?* – Процентная ставка кредита может определяться на основе рыночной цены плюс дополнительная сумма на инфляцию и, возможно, риск.

4. *Выплата кредита?* – Либо на индивидуальные образовательные счета, либо прямо физическому лицу в форме чеков или талонов.

5. *Какие гарантии?* – Будущий доход студента/учащегося (Великобритания), государство (Германия) или будущий доход вместе со страховкой риска.

6. *Как будет возвращаться кредит?* – Государство может создать специальное финансовое учреждение (как KfW или Deutsche Ausgleichbank в Германии), которое будет отвечать за возврат кредитов и в то же время освобождать банки от сбора долгов. Амортизация может проходить постепенно и в зависимости от дохода и социального положения выпускника. В любом случае получатель кредита должен выплачивать инфляционные проценты. Возврат кредита может проводиться в специальное финансовое учреждение или через налоговые учреждения или работодателя (маловероятно).

Плата для образовательного учреждения

При введении оплаты необходимо рассмотреть следующие вопросы:

1. Кто принимает решения по оплате? – Государство или образовательное учреждение? Или кто-то другой?

2. Как и на основе чего определяется объем оплаты: полное или частичное покрытие затрат, различие между регионами, образовательными учреждениями, курсами/профессиями?

3. Источник индивидуальной оплаты обучения: сберегательные счета, государственные стипендии, родители, кредиты?

4. Кто получает деньги: образовательное учреждение или государство? Если получателем денег является государство, оплата легко может стать налогами и государство может захотеть сократить государственное финансирование образования. Более того, деньги могут просто «исчезнуть» в общем бюджете государства. Различие между оплатой и налогами таково: оплата идет на конкретные цели (например, курс обучения, виза, лицензия и т. д.). Налоги, напротив, могут расходоваться государством практически на все, и налогоплательщик не видит, куда конкретно идут его деньги.

5. На что расходуются деньги? Они могут идти на оплату: а) стоимости обучения б) административных расходов в) в резерв.

6. Желательно иметь прозрачное и четко установленное соотношение затрат – соответствие оплаты и бюджетного финансирования.

Введение оплаты – очень важный и деликатный вопрос. Как уже говорилось, это не должно привести к уменьшению государственного финансирования.

Оплата образования широко практикуется в Новой Зеландии и Австралии, однако в основном в сфере высшего университетского образования.

Ваучеры

Мысль об образовательных ваучерах принадлежит Милтону Фридману, американскому экономисту. *Ваучеры сами по себе не создают дополнительных денег* для образования и, таким образом, не являются дополнительным источником финансирования. Поэтому важным пунктом является то, что ваучеры изменяют не общий объем финансирования, а способ его распределения. При использовании ваучеров государственное финансирование распределяется не через образовательное учреждение (как обычно происходит), а через физических лиц («пусть деньги идут за студентом»). Ваучеры могут включать как государственные, так и частные средства. Они также используются для образования в крупных международных компаниях (например, Lufthansa, McDonalds). Ваучеры в основном используются в высшем образовании.

Основная идея ваучера заключается в том, что студенты, успешно прошедшие зачисление, получают ваучер на определенную сумму для использования в университете или высшем образовательном учреждении по их выбору.

Как определить стоимость ваучера:

- соответственно стоимости курса;
- соответственно положению семьи студента (социальный фактор);
- варьирование в зависимости от типа обучения (например, для стимуляции прохождения востребованных курсов).

С этой точки зрения ваучер является гибким инструментом распределения общественных денег. Он представляется более эффективным при обеспечении общественных субсидий для образования через покупателя (или пользователя), а не через поставителя (образовательное учреждение).

Введение ваучеров может вызвать следующие последствия:

- у студентов будет больше возможностей для выбора и принятия решения;
- университеты и высшие образовательные учреждения станут конкурентами и будут привлекать лучших студентов;
- общественные средства, выделяемые на образование, будут определяться эффективнее и лучше (ценность ваучера будет определяться согласно изменениям в обществе).

Тем не менее система ваучеров практикуется только в нескольких странах (например, в Дании и Великобритании) и даже там не является общей системой финансирования образования: в Дании она применяется только в высшем образовании, в

Великобритании – в некоторых отраслях профессионального образования.

Основные способы финансирования образования

В целом существуют два основных способа финансирования:

- индивидуальное финансирование затрат студента на обучение (и проживание);
- институциональное финансирование образовательных учреждений.

В упрощенной схеме мы должны разделить источники финансирования, которые в основном делятся на:

- общественные (государственный бюджет);
- частный доход (студент и/или его родители) и использование средств на:
- институциональные затраты обучения;
- индивидуальные затраты на обучение.

Обычно индивидуальные затраты покрываются личным доходом, а институциональные затраты – государственным бюджетом.

Может и государство внести вклад в индивидуальные затраты, а частный доход внести вклад в институциональную стоимость. Схему также можно интерпретировать таким образом, что часть публичного финансирования направляется в образовательные учреждения путем стимуляции частных трат на образование и потом через студента.

Международный опыт

Новая Зеландия

Новая Зеландия далеко продвинулась в использовании новых моделей финансирования. Это в особенности относится к следующему:

а) переход на финансовую автономию и глобальный бюджет высших образовательных учреждений;

б) система оплаты образования в сфере высших образовательных учреждений.

Глобальное финансирование и финансовая автономия были введены много лет назад. С 1989 г. образовательным учреждениям было разрешено определять зарплату преподавателей и административного персонала. Глобальное бюджетное финансирование основано на EFTS (студентах дневной формы обучения). Государство оказывает влияние не напрямую, а через студентов (EFTS).

Ценность EFTS составляет от 3996 NZD до 26137 NZD (1998 – одна NZD примерно равна одной DM). Существует восемь групп EFTS в зависимости от:

- возраста студента;
- статуса: студент или выпускник;
- типа высшего образовательного учреждения (для частных он ниже);
- курса.

Процесс бюджетирования строится по следующей схеме:

1. Государство информирует о приоритетных направлениях и курсах.
2. Образовательное учреждение сообщает, сколько студентов оно намерено принять на данный курс.
3. Государство сообщает, сколько студентов (EFTS) оно готово профинансировать (однако образовательное учреждение может зачислить больше студентов).

Оценка

1. Модель EFTS дает высшим образовательным учреждениям широкие полномочия по определению своих затрат. Это дает возможность эффективного использования бюджета почти во всех сферах (зарплата, инвестиции, недвижимое имущество).

2. Государство не вмешивается напрямую, однако проводит свое влияние через установленные финансовые условия. Одним из элементов управления является спрос со стороны студентов.

3. Государство отказывается от политических целей в образовании.

4. Система требует высокого уровня доступной информации о высших образовательных учреждениях и предлагаемых ими курсах для того, чтобы студенты имели выбор и гарантированную свободную конкуренцию (существует «Kiwi Saaget», сетевая информационная служба для студентов и абитуриентов).

Система оплаты услуг высших образовательных учреждений практиковалась несколько лет и содержит следующие элементы и механизмы:

– Оплата устанавливается в размере 25 % от общей стоимости образования (это компромисс), то есть не зависит от стоимости обучения, 75 % которого должно оплачивать государство.

– Образовательные учреждения сами должны определять объем оплаты и являться ее получателями (средняя оплата составляет 2800 NZD в год).

– С 1992 г. каждый гражданин может получить государственный кредит на образование. Возврат кредита зависит от дохода/зарплаты после

окончания обучения. Возврат проводится через систему налогообложения. Всегда можно добровольно выплатить кредит. Процентная ставка кредита составляет 8,2 % (1997-й г.) и отражает рыночную стоимость и дополнительную инфляцию. Для получивших кредит существует система налоговых освобождений.

Оценка

1. Не наблюдалось негативных последствий для доступа социально ущемленных групп к образованию. Сочетание оплаты и образовательных кредитов создает благоприятные условия для равного доступа к высшему образованию.

2. Фиксированная связь между индивидуальным и государственным вкладом в стоимость образования (25:75) очень важна, поскольку таким образом государству не позволено снижать свою долю финансирования. В будущем такое соотношение может быть установлено законом.

3. Оплата направляется прямо в образовательное учреждение и не исчезает в государственном бюджете.

4. То, что образовательные учреждения могут независимо устанавливать объем оплаты, ведет к конкуренции между образовательными учреждениями и усиливает их финансовую автономию.

5. Капитальная стоимость кредита выплачивается студентом, а не государством (Австралия). Это означает, что система будет функционировать даже при бюджетных ограничениях.

6. Условиями успешной работы такой системы оплаты являются:

- рыночные механизмы;
- информационные системы об образовательных учреждениях и курсах;
- системы аккредитации и оценки, а также оценка качества

Дания

Финансовая автономность и поголовное финансирование

С 1990 г. в Дании была введена «таксиметрическая система», которая включает государственное финансирование на основе поголового финансирования студентов. Субсидии предоставляются на основе реального уровня успеваемости (деятельности, количества) студентов, который измеряется по полным семестрам или годам. Всем образовательным учреждениям присваивается категория, которая определяется политическими (образовательными) критериями и ежегодно публи-

куется правительством (в проекте бюджета, предоставляемом парламенту).

Такая система имеет следующие последствия:

1. Образовательные учреждения имеют широкие полномочия в финансовом и административном управлении. Они могут решать все вопросы образовательного планирования и экономико-финансовые вопросы.

2. Они могут по своему усмотрению зачислять студентов на курсы, которые находятся в сфере их специализации и компетенции.

3. Политические категории и проценты годового финансирования в семестр дают правительству потенциальный инструмент управления согласно политике правительства и установленным приоритетам.

4. Система значительно снизила административные затраты на уровне Министерства образования и подчиненных организаций.

5. Образовательные учреждения продемонстрировали более разумное экономическое поведение и стали ориентироваться на спрос со стороны студентов.

6. Роль Министерства образования изменилась: оно больше не является организацией, занимающейся прямым контролем и управлением, однако служит проводником, наблюдателем и монитором качества образования.

Введение такой системы требовало существования значительных менеджерских навыков и знаний на уровне образовательных учреждений. Еще

одним условием было желание и намерение педагогического персонала и администраторов принять на себя новые сложные задачи и ответственность. Правительство, со своей стороны, должно было быть готовым к тому, чтобы пожертвовать частью своей исполнительной власти и ограничить свою деятельность мониторингом, информированием, наблюдением и поддержкой.

Система ваучеров

В Дании каждый учащийся высшего образовательного учреждения может получить ваучеры. Ваучеры включают как государственный грант, так и займы (в различных пропорциях). Обычно выдаются 70 ваучеров. Каждый ваучер работает 1 месяц обучения (58 месяцев обучения плюс 12 месяцев на возможные отсрочки или продления). Курсы необязательно должны быть последовательными. Срок действия ваучеров не ограничен. Ваучеры можно использовать для одного периода долгосрочного обучения или на один или более коротких периодов обучения согласно личным предпочтениям. Студенты могут свободно переходить с одного курса на другой в том же самом или другом образовательном учреждении (при условии допуска). Существует гибкая система дополнительных ваучеров в случае болезни или рождения ребенка (12 «ваучеров по родам» для матери, 6 – для отца).

Система выплаты кредитов также очень гибкая и соответствует социальным факторам.