

*И. Китаев, программный специалист
Института планирования образования
ЮНЕСКО (Франция)*

УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМ ДЕФИЦИТОМ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: СОВРЕМЕННЫЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И ПРАКТИКА

1. ВВЕДЕНИЕ

Возрастание финансовых проблем вузами объясняется ростом социального запроса на образование, не подкрепленного соразмерным количеством финансовых ресурсов. Вузы продолжают использовать ресурсы тем самым стандартным образом, хотя очевидно, что увеличение приема студентов требует решительных корректировок в расходах и устоявшихся методах управления.

Большинство стран ожидает сокращение общего финансирования высшего образования. Согласно исследованиям Организации экономического сотрудничества и развития, опубликованным в 1990 году, только Финляндия и Франция предполагают увеличение общего финансирования высшего образования.

В большинстве развивающихся стран и стран Восточной Европы ресурсы, выделяемые высшему образованию, являются или непостоянными или снижающимися вследствие экономического спада и политических изменений.

Финансовые проблемы усиливаются в западно-европейских и американских университетах. Так, в 1992 году Конференция немецких ректоров была вынуждена обратиться к правительству с требованием пересмотра бюджета, который не в полной мере учитывал темпы инфляции. Американский Совет образования в своем обзоре отмечал, что две трети высших учебных заведений США перенесли сокращение среднегодового финансирования в 1990-91 учебном году и эта тенденция продолжится и в последующие года.

Значительные трудности с финансированием испытывают высшие учебные заведения стран бывшего Советского Союза. Так, в 1991 году финансирование высшего

образования в Российской Федерации увеличилось в три раза, в то же время затраты на содержание вузов — в 15 раз, лабораторное оборудование — в 20 раз.

Очевидно, что ситуации с бюджетом в различных вузах отличаются главным образом из-за различия схем финансирования, размера и профилей заведений, хотя в целом высшее образование вследствие ряда причин является более дорогостоящим, чем образования других уровней.

Управление бюджетным дефицитом должно быть направлено на минимизацию урона определяющим элементам образовательного процесса. В случаях, когда размеры бюджетного дефицита значительны, администраторы вузов не имеют большого выбора и должны обращаться к антикризисному управлению. В других случаях, когда свобода маневра более широкая, их ситуация может быть улучшена стратегическим планированием.

2. УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОМ НА УНИВЕРСИТЕТСКОМ УРОВНЕ

Обычная задача финансового администратора в университете состоит в регулярном в течение года сопоставлении фактических доходов и расходов по различным статьям бюджета. В случае возникновения несоответствия между ними необходимо осуществлять регулирование финансовых потоков и совершенствовать финансовый контроль над руководителями факультетов и подразделений вуза с тем, чтобы оптимизировать расходную часть бюджета и привести ее в соответствие с доходами. Эффективная информационная система управления здесь важна для контроля администрации вуза за финансовой ситуацией.

Однако, в некоторых странах вузы не

имеют возможности перераспределить средства из одной статьи бюджета в другую, т.е. правительство не доверяет университетам использовать выделенные фонды наиболее рациональным и эффективным образом.

Внутри университета ключевой проблемой финансового управления является проблема распределения средств между подразделениями университета. По этой проблеме существуют противоположные взгляды. Один из них заключается в том, что распределение ресурсов должно осуществляться администрацией университета. Например, в Гарварде более эффективным считают центральное управление финансами. Считается, что это позволяет университету динамично перемещать ресурсы.

Другой взгляд состоит в том, что для стимулирования инициативы ресурсами должны распоряжаться подразделения. Этой стратегии придерживается Кембридж, где колледжи являются в значительной степени финансово независимыми и управляют основными ресурсами университета.

Основные элементы управления представляют из себя обычно набор процедур, определяющих совместное использование бюджетных средств подразделениями университета. Эти процедуры формируются нередко в результате длительных консультаций и переговоров и носят коллегиальный характер. Однако, когда доход получен из многих источников и принимает форму оплаты за предоставленные услуги, то финансовое управление становится все более сложным и комплексным. Данное управление должно быть достаточно гибким, чтобы реагировать на возникающие возможности.

Имеющаяся тенденция эволюции управления от административного распределения и регулирования к более современным моделям финансового управления, базирующаяся на стратегическом планировании, совершенствовании стимулирования, налоговом планировании, систематическом анализе финансовой информации, в значительной степени зависит от размера, профиля, традиций и среды

образовательного учреждения. В небольших, обычно технических колледжах это привело к централизованным структурам, в которых администрация может быстро и эффективно распорядиться имеющимися ресурсами.

В университетах потребность повышения эффективности привела к передаче многих функций к подразделениям. Некоторые университеты используют систему франшизинга, в которых центральная администрация получает средства от подразделений за оказанные услуги.

3. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТНЫМИ ДЕФИЦИТАМИ

Различают 4 основных подхода к управлению бюджетным дефицитом в сфере образования:

1. Увеличение и развитие источников финансирования.
2. Совершенствование структуры текущих расходов.
3. Инвестирование ресурсов в проекты, обеспечивающие при скромном объеме капиталовложений высокую доходность, одновременно с сокращением финансирования в других областях.
4. Уменьшение издержек вуза посредством сокращения.

Фактически вузами часто принимается пакет мер, представляющий из себя комбинацию этих всех подходов.

Мероприятия по управлению бюджетным дефицитом могут быть структурированы по времени их реализации, а также по прямым или косвенным финансовым эффектам.

Очевидно, что при кризисном управлении университет должен опереться прежде всего на краткосрочные меры, имеющие прямой эффект для сокращения расходов: сокращение заработной платы, отсрочка платежных обязательств, прекращение некоторых видов деятельности и т.д. Другие меры, такие как реорганизация управления, повышение эффективности и т.д., имеют среднесрочный и долгосрочный характер и косвенный эффект для бюджета вуза.

3.1. Увеличение и развитие источников финансирования

Подобно любому другому общественному продукту, высшее образование выполняет широкий спектр функций, в том числе и функцию товара.

Однако, привлечение дополнительных средств в образование через его коммерциализацию и вопросы, которые возникают в ходе этого процесса, является весьма непростым в социальном плане и требует определенных политических решений. Вместе с тем, ряд стран, в которых образование является задачей общественного сектора, в современных условиях разрешают деятельность негосударственных учреждений образования, особенно для новых областей типа информационных технологий и делового управления. Наряду с этим они скорректировали и свои методы финансирования вузов.

3.1.1. Тенденции в финансировании высшего образования

Доходная сторона бюджетов вузов в значительной степени зависит от прямой или косвенной поддержки правительства. Существует 3 основных модели общественных финансов в высшем образовании:

- 1). Базовое финансирование.
- 2). Финансирование, обусловленное определенными критериями деятельности вузов.
- 3). Доходы от реализации услуг.

Общей тенденцией взаимодействия этих моделей является сдвиг в финансировании от модели базового финансирования к обусловленному финансированию и рынку.

В определении объемов финансирования увеличивается использование «финансовых формул», опирающихся на численность студентов, объем дипломированных специалистов или тип обучения.

Вместе с тем, в отличие от описанной тенденции снижающейся доли государственного финансирования исследования Ассоциации Африканских университетов в 1980-1989 гг. показали, что национальные правительства обеспечивали 90 из 100% основных и текущих расходов университетов. Однако в этом десятилетии другие источники в сумме дали 11,5%

финансирования университетов и их дальнейшее развитие обеспечивает повышение гибкости университетов в финансовой сфере.

Традиционно ректора в странах бывшего СССР полагались исключительно на правительственное финансирование. Сегодня органы управления высшим образованием концентрируют свои усилия на выработке системы многоканального финансирования.

3.1.2. Современная практика диверсификации доходов в высшем образовании

Обращение к многоканальному финансированию образования не всегда является внутренней проблемой и сферой компетенции вуза. Вместе с тем, безусловно, что комбинация различных источников финансирования всегда предпочтительнее единственного источника.

А. Студенческие взносы

Стратегия взимания платы за обучение эффективна тогда, когда социальный заказ на образование превышает имеющиеся места. В настоящее время в Японии, Нидерландах, Испании, США и Великобритании регулярные взносы студентов составляют значительные суммы от 12 до 35,8 % общего доходов вузов.

Ситуация в развивающихся странах более подчинена национальным обычаям и традициям: в Непале взносы остались неизменными в течение 13 лет, в Пакистане — 40 лет. В африканских странах студенческий взнос также является минимальным.

В странах бывшего СССР свободный доступ к образованию всегда рассматривался как одно из главных социальных преимуществ плановой экономики. Поэтому переход к платности образования является очень болезненным процессом. Правительство не желает социальных волнений и колеблется в решении вопроса о введении платы за обучение в государственных вузах. Однако в 1992 году вузам было разрешено взимать плату за обучение со студентов, зачисленных сверх бюджетного плана приема.

Очевидно, что существует ряд ограничений по росту доходов вузов за счет взносов студентов. Речь идет прежде всего

о финансовых ресурсах семей. В настоящее время средняя плата за обучение в США составляет 15000 долларов и темп роста платы 7% в год. Это выводит расходы на образование в одну из ведущих статей семейного бюджета.

Вместе с тем, многие университеты рассматривают увеличение платы за обучение в качестве главного инструмента повышения своих доходов. Нередко университеты стремятся пополнить свой бюджет за счет увеличения численности студентов, что во многих случаях имеет негативные результаты: падение качества образования, переполнение студенческих аудиторий и городков, ускорение износа имущества и оборудования. В конечном счете, это все ведет к образованию новых брешей в бюджете вуза.

Ряд стран проводят эксперименты по выдаче ссуд для получения образования. Некоторые правительства рассматривают студенческие ссуды как способ финансирования образования и облегчения бремени государственного бюджета. Серьезной проблемой выдачи ссуд является стоимость издержек за пользование ссудой и их сопоставимость с другими источниками привлечения средств.

В. Финансирование образования бизнесом и торговлей.

Очевидно, что бизнес участвует в финансировании образования через общее налогообложение, однако существуют и другие возможности, такие, например, как включение расходов на образование в накладные расходы фирмы, или предоставление налоговых льгот в случае пожертвований фирмы в пользу вузов и т.д.

Однако промышленность вряд ли сможет финансировать основные издержки университетов. В Великобритании, которая является вероятно одной из ведущих стран по бизнес-поддержке образования, частные компании жертвуют только приблизительно 1% доходов высшего образования.

В азиатском регионе наиболее существенная поддержка высшего образования в Индонезии, Южной Корее, Таиланде. Однако и здесь дополнительные ресурсы не являются сколько-нибудь

значительными для университетских бюджетов.

В Российской Федерации предприятия оказывают поддержку преимущественно релевантным учреждениям высшего образования.

С. Научно-исследовательская работа в финансировании высшего образования.

Научно-исследовательские услуги — широко распространенный способ привлечения финансов в вузы. Прикладные исследования, финансируемые предприятиями или государством, фундаментальные исследования, финансируемые обычно государством или филантропами в 1990 году получили в США 16,3 млрд. долларов.

В России НИР вузов в 1990 году, финансируемые правительством, составили 1,5 млрд. рублей (10 млн. долларов). В Великобритании заказы комиссий оценивались в 1988-1989 гг. в размере свыше 100 млн. фунтов стерлингов.

Наибольшую долю заказов занимают исследования по технике, фармакологии, химии.

Способы привлечения этих средств различаются среди университетов, но обычно наряду с активностью администрации приветствуется и инициатива отдельного ученого. Международный опыт показывает, что выполнение НИР не может быть значительным фактором в управлении бюджетным дефицитом, т.к. привлеченные средства едва ли могут быть перераспределены для решения других университетских проблем.

Таким образом, даже когда доходы от выполнения НИР являются достаточно весомыми, это не обязательно способствует укреплению университетского бюджета.

Д. Доходы от оказания услуг

Многие вузы практикуют оказание различных услуг как самим студентам, так и населению.

- Обучающие программы и курсы.

Данное направление включает в себя краткосрочные и вечерние курсы, летние школы, специальные программы, разработанные для населения, предпринимателей и специалистов.

- Производственные предприятия и коммерческие структуры.

Источником пополнения бюджета вуза является деятельность по сдаче в аренду помещений, услуги гостиниц, больниц, спортивных сооружений, доходы от работы университетских магазинов, ресторанов и т.д.

Некоторые университеты извлекают доход из инвестиций в ценные бумаги, имущественные вклады и долгосрочные депозиты.

- Продажа активов.

Продажа университетских активов возможно одно из наиболее болезненных, но эффективных средств преодоления бюджетного дефицита вуза в короткий срок. Университет Эдинбурга и Белгородский педагогический колледж вынуждены были продать книги из своей библиотеки на аукционах, чтобы получить необходимые ресурсы для сбалансирования дефицита.

Е. Благотворительность и иностранная помощь.

Благотворительность возможна лишь в специфической, специально созданной среде, характеризующейся благоприятной налоговой системой и национальными традициями. В противном случае даже самые организованные компании сбора средств не будут преуспевать в поддержке финансирования образования. Иностранная помощь может быть значительным компонентом в бюджетах университетов, но обычно условием ее получения является участие в каком-либо проекте или программе.

Ф. Долевое участие в организации образовательного процесса.

В ряде случаев, вместо того, чтобы пытаться увеличить финансирование вузов целесообразнее передать некоторые компоненты процесса обучения и соответствующие им издержки из государственного сектора в частный, муниципалитету, родителям и т.д.

Приватизация высшего образования также рассматривается как перспективная стратегия этого направления, но без глубоких традиций и существенной общественной поддержки этот процесс вряд ли возможен.

3.2. Сокращение и уменьшение издержек

Международный опыт университетов в сокращении и уменьшении издержек

может быть обобщен в следующем пакете мер:

1). Модернизация курсов и штатов:

- уменьшение или слияние небольших подразделений;

- прощрение ранней отставки преподавателей и администраторов;

- интенсификация труда преподавателей путем увеличения количества учебных часов, удлинения учебного года;

- корректировка уровня оплаты труда и т.д.

2). Уменьшение основных расходов:

- сокращение приобретения нового оборудования, мебели, книг и т.д.;

- сокращение издержек на содержание университетского городка и социальной сферы;

- оптимизация расходования средств университета через увеличения размера групп, группировки курсов и т.д.

Вместе с тем, очень важно убедиться, что предполагаемая мера действительно дает желаемую экономию и не подвергает опасности образовательный процесс. Например, в университете Stirling (Шотландия) в 1980 году, в период бюджетного кризиса вице-канцлер приказал снять 75% телефонов. В результате резко упала управляемость университета. Кроме того, оказались подорванными компьютерные системы, работающие по телефонным линиям.

3). Регулирование численности студентов.

Когда затраты на обучение превышают ресурсы, выделенные правительством или собранные в качестве платы за обучение суммы, некоторые усовершенствования бюджетного процесса могли бы быть достигнуты путем соответствующего сокращения численности студентов.

4). Сокращение выплат и финансовой помощи.

Уменьшение дотаций на питание, медицинское обслуживание, оплату проезда, льгот по коммунальным услугам и т.д.

Это очень сложная проблема, требующая детального анализа. Однако, ряд университетов были вынуждены использовать данный резерв. Например, в Колумбийском университете количество оплаченных

поездок домой студентам с 2 были сокращены до 1.

5). Налоговые льготы.

Во многих странах вузы являются плательщиками налогов на землю, собственность, доходы от деятельности. Однако в ряде государств университеты получили налоговые освобождения. В России вузы освобождены от налога на имущество и землю. В Дании, Германии, Японии внесены изменения в законодательство, позволяющие университетам сохранить доходы от выполнения НИР, консультаций и обучения.

3.3. Повышение эффективности расходования средств

Университеты могут получать недостаточное финансирование, но вместе с тем они могут неэффективно использовать даже эти ограниченные ресурсы.

Во многих случаях в вузах ресурсы распределяются на основе предшествующей практики, а не на основе эффективности.

Проблемы повышения эффективности многогранны и связаны с различными аспектами жизнедеятельности университета, начиная от систем оплаты труда заканчивая проблемами организации учебного процесса.

3.4. Повышение эффективности на основе инвестиций, обеспечивающих быструю отдачу

Эта стратегия управления бюджетным дефицитом, конечно, наиболее опасна и требует серьезных усилий для вуза, являющегося по своей сути достаточно консервативным учреждением.

Примеры использования такой стратегии могут быть найдены в большинстве частей мира. Университет La Salle на Филиппинах заменил 5-летнее обучение с 2-мя семестрами на 4-летнее с тремя семестрами, заменив учебные планы и используя информационные технологии, чтобы увеличить доход университета.

4. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Несколько слов должно быть сказано о политическом контексте, т.к. решения о сокращении бюджета по существу политические.

В целом администрации университетов имеют большие возможности для влияния на такие решения. В этой связи практика политики сокращения финансирования показывает, что, как правило, этот процесс связан с длительными консультациями правительства с корпусом ректоров.

Сильная управленческая команда во главе с ректором — лидером в условиях нарастающего дефицита средств может получить преимущества в финансировании по сравнению с вузами, чья деятельность по лоббированию своих интересов была менее активной.

5. ВЫВОДЫ

Причины бюджетных дефицитов в высших учебных заведениях почти всегда связаны с неэффективностью управления и сокращением объемов финансирования. Во многих странах мира усиливается представление о том, что выбор механизмов финансирования является определяющим для жизнедеятельности вузов. Механизмы финансирования — это не просто устройство распределения ресурсов, это также и система управления и важный канал двусторонней связи. Условия, на которых предоставляется финансирование, показывает приоритеты тех, кто дает средства, их предпочтения и потребности. Бюджетные дефициты ясно указывают также и на необходимость в существенных изменениях в системе финансовых отношений, в поведении университетов и образе их действий:

- Быть способным к восприятию внешних сигналов, прогнозировать спрос и финансовое обеспечение, адекватно реагировать на их изменение.

- Вести регулярную оценку состояния внешней среды и с учетом изменений в ней менять профили подразделений и персонала.

- Использовать стратегию долгосрочного планирования вместо антикризисного управления.

- Сотрудничать с другими учреждениями образования, чтобы путем интеграции и взаимной поддержки обеспечить наиболее эффективное использование ресурсов.