

УНИВЕРСИТЕТСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЗА РУБЕЖОМ

Ника Панайте

Университет им. Александру Иоана Куза,
г. Яси, Румыния

ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ НА ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ НА УНИВЕРСИТЕТСКОМ УРОВНЕ

1. ВВЕДЕНИЕ

Аргументы, представленные в настоящем исследовании, основаны на том наблюдении, что бывшая система финансирования университетов, практиковавшаяся в Румынии, была абсолютно неэффективна и вела к несправедливому распределению денежных средств между университетами.

Главная дилемма, с которой сталкиваешься, рассматривая систему финансирования высшего образования, — выбор между финансированием «на вход» (как например при старой системе), основанное на коэффициентах затрат по профилям и не принимающее во внимание совокупную эффективность системы с одной стороны, и финансирование «на выход» (на результат), при котором распределение бюджета по профилям соотносится с требованиями определенных текущих и будущих созидательных программ, с другой стороны. Старая стратегия более удобна, поскольку не требует никаких кардинальных изменений, но она и наименее эффективна — учитывая явную структурную дисфункциональность текущей ситуации.

2. КРАТКИЙ АНАЛИЗ

2.1. Общие характеристики системы финансирования до 1999 г.

- *раскладка бюджета* детально по статьям являла собой либо приглашение к неэкономичному расходованию бюджетных ассигнований (и без того ограниченных), либо причину бюрократических препон и отсрочек в достижении целей;

- *отсутствие прозрачности* того, каким образом распределяются ресурсы, благоприятствовало бюрократической системе финансирования, которая была основана на главенстве «центра», при которой бюрократические решения подме-

няли собой управленческие решения, а субъективные факторы и давление сверху играли важную роль;

- *практика «помесячного (приказного) распределения бюджета»* обуславливала очень ограниченную возможность принятия решений на уровне университетов;

- *годовые бюджеты*, передаваемые университетам в мае-июне, были приблизительными, в то время как добавочные перечисления, обычно выделяемые в декабре (с условием их расходования в течение максимум двух недель), вело либо к неэкономичным расходам, либо, в большинстве случаев, к возврату средств, таким образом создавая ложное впечатление избыточного финансирования;

- *существование ограничительного/сдерживающего законодательства относительно использования собственного дохода учебных заведений*, как и определенных ограничительных предписаний, касающиеся инициативы в действиях, ограничивало возможность принятия решений университетами и подавляло заинтересованность университетов в самостоятельном зарабатывании денег;

- *рекомендации Национального Совета по Финансированию Высшего Образования* касательно перераспределения бюджетных ассигнований университетам принимались во внимание в очень незначительной степени.

2.2. Культурное значение: результаты общего состояния образования в 1989, «перенос» определенных элементов системы ценностей предшествующего периода

2.2.1. Большое различие в количестве студентов по профилям/специальностям

вело к полному финансированию отдельных специальностей из бюджета, тогда как другие были почти полностью оставлены в ведении частных учебных

заведений, что вело к негативным последствиям в качестве дидактического процесса и в эффективном использовании бюджетных фондов на образование.

В 1990 г. румынское образование имело асимметричную структуру по сравнению с другими европейскими странами, включая страны бывшего Советского Союза. По статистике ЮНЕСКО структура профилей образования в Румынии продолжает существенным образом отличаться от структур в других европейских странах, все еще сохраняя структурные характеристики системы образования периода до 1990 г.

Развитие частного высшего образования в Румынии, особенно в области экономики, права, социальных наук и медицины, а также значительные различия, создаваемые между государственными и частными учебными заведениями в конкурсах на вступительных экзаменах, очень точно отражает противоречие между количеством мест, финансируемых из государственного бюджета и социальным спросом.

2.2.2. Образование — не облагаемое налогом.

Это благородный принцип, но он также подразумевает способность общества поддержать его. В случае с Румынией, где возможности ассигнования ресурсов весьма ограничены, это остается всего лишь лозунгом и достигается высокой ценой, принося в жертву желание молодых людей обучаться в традиционных государственных учебных заведениях, и ведет к дискриминации малообеспеченных социальных групп. Имея 1099 студентов на 100000 человек, Румыния находится на 35 месте в Европе, из 36 стран по которым имеется статистика. Рассматривая процент валового национального продукта, предназначенный на образование (3,1%), мы обнаруживаем, что в 1994 г. Румыния находилась на последнем месте в Европе.

В Румынии, где невозможно выполнить предписания, обусловленные Законом об образовании, по выделению на образование минимум 4% национального дохода из-за острого недостатка средств, было бы намного разумнее выработать последовательную стратегию поддержки малообеспеченных групп с целью обеспечить равные возможности в получении образования, чем проводить в жизнь принцип, имеющий весьма противоречивые последствия. В настоящее время рост количества студентов достигается в ущерб качеству учебного процесса и является результатом хронического недостаточного финансирования высшего образования.

Решение, принятое Министерством национального образования, о разрешении приема

платных студентов представляет собой важный шаг вперед, с благоприятными последствиями как для университетов, так и для молодых людей, желающих учиться.

2.3. Последствия «оригинальной» децентрализации в высшем образовании

Децентрализация процесса принятия решений как результат расширения прав университетов в области принятия самостоятельных решений по разным вопросам (*количество студентов, специальности, разработка учебных планов*) привела к увеличению фондов заработной платы путем уменьшения норм преподавания, причем зарплата осталась на низком уровне.

Увеличение нагрузки на преподавателя было достигнуто при помощи мер, которые напрямую отразились на студентах и выпускниках. **Негативное воздействие**, которое почувствовали студенты, было вызвано в сущности следующими причинами:

- количество студентов устанавливалось без учета требований рынка труда;
- появились новые университеты, в которых не хватало квалифицированного преподавательского состава;
- специализации все сужались и сужались, что влияло на вероятность получения работы выпускниками;
- так называемые «привлекательные» специальности появлялись в традиционных учебных заведениях, что требовало дополнительного персонала и места, а приобретаемые навыки в новых отраслях не соответствовали спросу;
- количество часов в неделю сохранялось или даже повысилось (курсы, семинары, лабораторные работы), таким образом создавая перекос в сторону воспроизводительной стороны обучения в ущерб образовательной.

Поддерживание низкого уровня зарплаты привело к увеличению преподавательской нагрузки на одного человека, что непосредственно повлияло на качество учебного процесса (преподаватель может нести двойную или тройную нагрузку в своем университете). При таких обстоятельствах научно-исследовательская деятельность сильно пострадала. То, что преподавательский состав, занимающий ведущие позиции в государственных высших учебных заведениях, преподает также и в частных университетах — это вопрос их *лояльности*, а законодательство исключительно терпимо смотрит на это, даже несмотря на определенную дискриминацию по отношению к государственному образованию.

2.4. Управленческие моменты бывшей системы ассигнования бюджетных фондов универси-

тетам

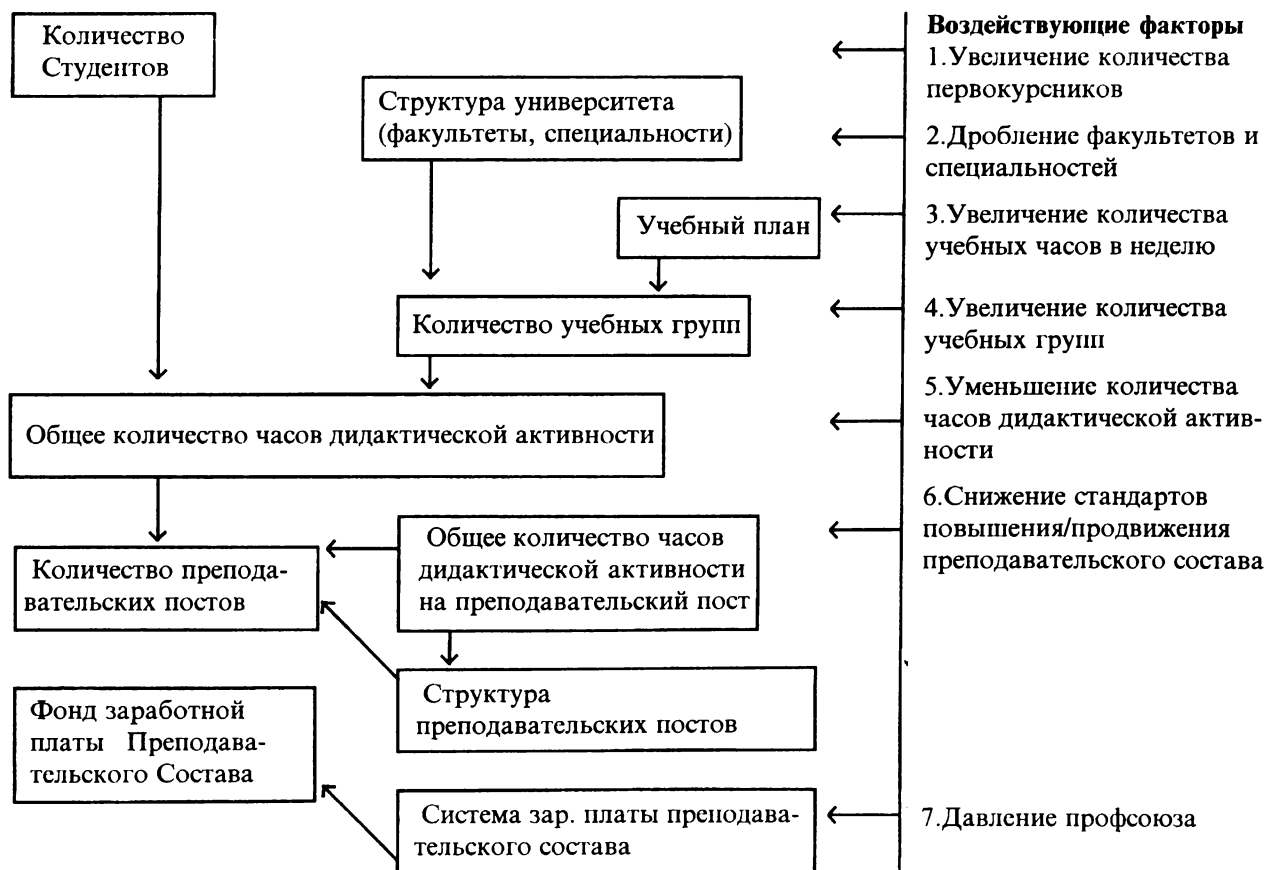
Распределение фондов, предназначенных для заработной платы преподавательскому составу, осуществлялось в соответствии с методикой, представленной на рис. 1.

Входные/исходные данные, на основании которых осуществлялось это распределение, были следующими: количество студентов, структура университетов по факультетам и специальностям, учебный план с определенным количеством дисциплин и количество 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 (профессора, адъюнкт-профессора, преподаватели, ассистенты, лаборанты); система заработной платы (в соответствии с текущими предписаниями). Семь перечисленных выше исходных данных, из которых первые пять зависели в определенной степени от автономности университета, рассматриваются при оценке общего количества дидактических нагрузок и фонда заработной платы преподавательского состава.

Использование подобной методики привело к привнесению различных факторов воздействия: увеличение количества первокурсников, дробление факультетов и специальностей, увеличение количества учебных часов в неделю у студентов; увеличение количества учебных групп, сокращение часов преподавания; снижение стандартов продвижения преподавательского состава. давление профсоюза.

При использовании этой системы распределения ассигнований на затраты на преподавательский состав результаты управленческих действий людей, направленных на проведение в жизнь реформ, были очень ограничены, а сопротивление изменениям было значительным. По условиям этой системы финансирования автономность университетов могла бы быть использована с большой вероятностью успеха для того, чтобы остановить любую инициативу, могущую повлиять на групповые интересы преподавательского состава этих университетов. Любые инициативы по развитию учебных планов или по адаптивированию диапазона специализаций в соответствии с реальным спросом румынского общества были заторможены из-за этой системы финансирования.

Рисунок 1. Бывшая система распределения бюджетных ассигнований на заработную плату преподавательского состава



Эта система распределения фондов на затраты на преподавательский состав, учитывающая количество преподавательских постов, которые университет мог создать, вместе с факторами давления из пунктов с а) по d) представляли собой основную причину несправедливости/дискриминации между университетами.

Обширная программа реформ, инициированная Министерством национального образования с целью сделать румынское высшее образование совместимым с конкурентоспособными европейскими системами была заторможена системой финансирования.

Предпринятые реформаторские меры (внедрение ECTS — Европейской системы перечисления кредитов, упрощение учебных планов, избежание дробления специальностей) имели своим результатом сокращение количества преподавательских постов.

Парадокс, но сиюминутным результатом, созданным системой финансирования, стало следующее: те университеты, которые наиболее эффективно вводили реформаторские меры, были финансово «наказаны» тем, что их бюджеты были урезаны, а те университеты, которые про-

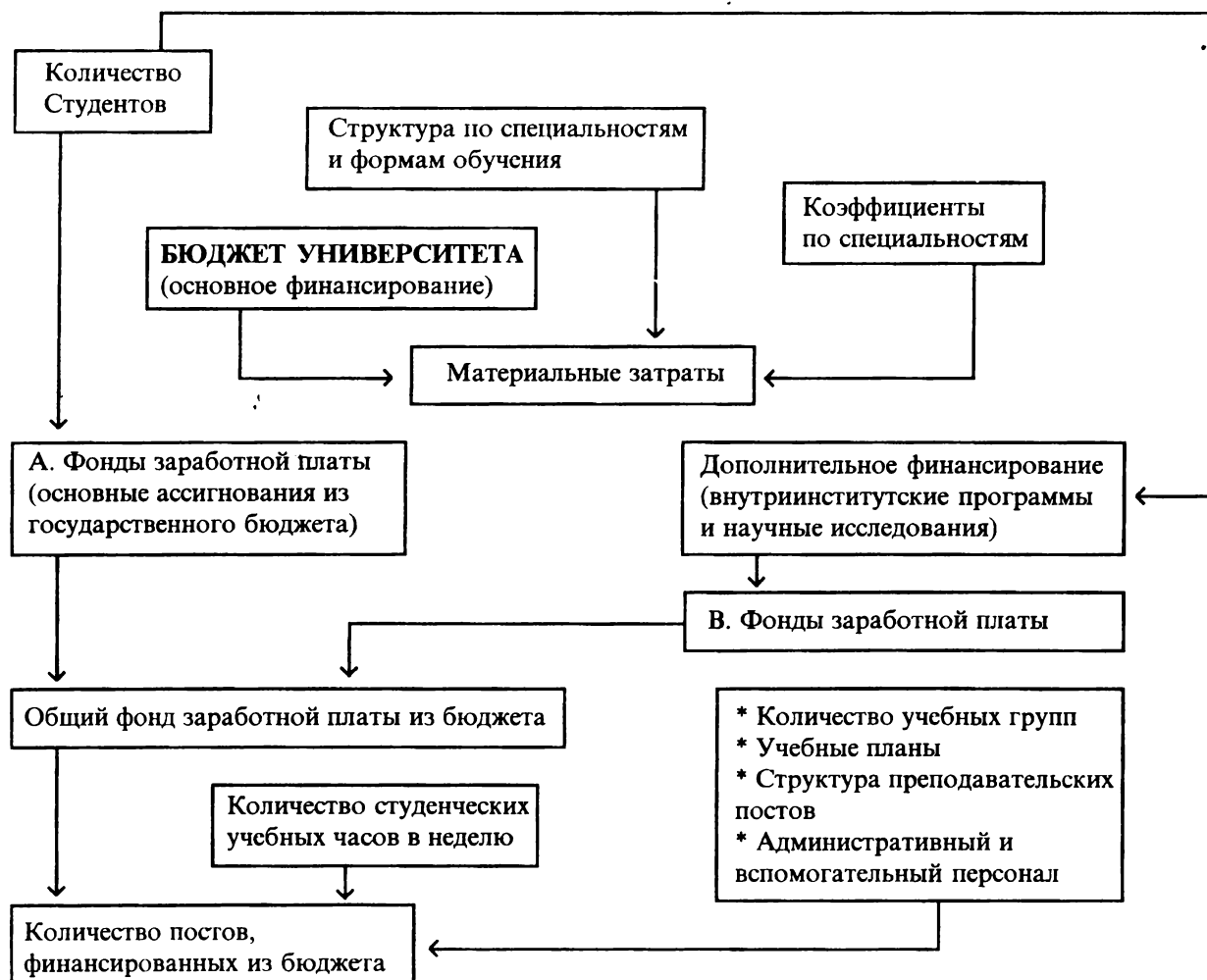
являли наибольшее сопротивление изменениям, были «награждены» бюджетами большими, чем у них были ранее.

3. Интеграция системы бюджетного финансирования в общую философию реформ румынского высшего образования

Интеграция системы бюджетного финансирования в общую философию реформ румынского высшего образования обусловлена увеличением финансовой автономности как в использовании бюджетных ассигнований, так и в использовании своих собственных доходов. Это может быть достигнуто только путем внедрения в жизнь новой концепции системы финансирования университетов. Такая глобальная система финансирования требует финансирования скорее «на выход» (на результат), чем «на вход» (Рис. 2).

Глобальное финансирование требует от государственного бюджета двух видов финансирования: основное финансирование, рассчитанное по показателям, специфическим для каждой категории затрат (затраты на персонал, материальные затраты); дополнительное финансирование, которое можно в свою очередь получить путем разработки своих институтских программ

Рисунок 2. Новая система распределения бюджетных ассигнований на заработную плату



и участия в национальных конкурсах проектов. Основное финансирование предназначено в основном для учебной деятельности, тогда как дополнительное финансирование предназначено на научные исследования, капитальные затраты, специфические виды деятельности (ботанические сады, музеи и т. д.), а также на развитие и поддержку успешных академических программ.

4. Изменяющийся финансовый менеджмент в Университете им. Ал. И. Куза

4.1. Этапы и характеристики финансового менеджмента в университете

В течение последних нескольких лет в развитии финансового менеджмента в университете АИК можно различить три четкие стадии, имеющие следующие характеристики:

Стадия I (1993-1995)

а) ассигнование фондов факультетам на командировки и другие материальные затраты с учетом специфических показателей;

б) введение децентрализованной методики принятия решений, предназначенная для того, чтобы факультеты приняли на себя финансовую ответственность;

в) поддержка в создании собственных доходов.

Стадия II (1996- май 1998)

а) подробная разработка стратегического плана университета на период 1996-2000, утверждающего миссию университета, его цели и специфические стратегии;

б) интеграция финансового менеджмента в общую философию стратегического менеджмента университета;

в) создание примерного наброска собственных доходов и расходов факультетов;

г) развитие децентрализованных методик путем передачи права принятия финансовых решений факультетам;

д) автономность факультетов в использовании собственных доходов.

Стадия III (с июня 1998)

а) завершение стратегического плана университета на период 1999-2002;

б) развитие новых финансовых стратегий с целью внедрить новую систему финансирования с 1 января 1999;

в) четкое разделение между академическим и административным менеджментом, так как ответственность за административный менеджмент стала прерогативой Главного административного менеджера (рис. 3.9 и 3.10);

г) подробная бюджетная разработка расходов и доходов на уровне факультета, основанная на методиках, спущенных Национальным Советом по финансированию высшего образо-

вания. Эти методики определили как изменения в системе бухгалтерии, так и необходимость обновлять программное обеспечение;

д) введение системы внутренней оплаты и взаиморасчетов за учебную помощь между факультетами;

е) обновление учебных планов и дидактических структур, перераспределение преподавательских постов между факультетами (октябрь 1998) в соответствии с принципами новой системы финансирования;

ж) анализ административной деятельности (число персонала, заработная плата, система вознаграждений) и составление бюджета доходов и расходов путем соотнесения его с бюджетом, предназначенным на дидактическую деятельность; реорганизация административной системы университета путем перераспределения ответственности между постами и отделениями, изменения отдельных методик, информационных цепей/контуров, и структурных компонентов университета. В результате подобной деятельности сотрудники, не соответствующие своим постам, будут уволены и вновь освобожденные места будут заполнены на конкурсной основе.

4.2. Основные трудности

Основные трудности в осуществлении двух последних стадий были следующими:

а) менталитет, типичный для старого режима и сопротивление персонала изменениям;

б) преподавательский и административный персонал на высоких постах не имеет ни управленческих умений ни знания менеджмента;

в) невозможность внедрить в жизнь систему заработной платы, основанную на оценке работы и компетенции административного персонала;

г) неадекватное финансовое законодательство/предписания;

д) практика других университетов: наиболее частым вопросом было: «Почему именно мы должны внедрять эти изменения, тогда как другие университеты этого не делают?»

Решение, принятое Национальным советом по финансированию высшего образования касательно бюджетных ассигнований в соответствии с новой системой финансирования, заставило университеты на разных уровнях готовности. В результате, реакции были разными: от полного неприятия до одобрения.

Наконец, я хотел бы сказать, что введение новой системы бюджетного финансирования, которая принимает во внимание количество студентов, а не дидактических и административных постов, приведет к признанию менеджерских способностей и исключению спущенных сверху критериев в ассигновании университетов.