

НОВОСТИ ОБРАЗОВАНИЯ В МИРЕ

ПРОЕКТИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ ЭФФЕКТИВНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЕВРОПЕ

Вузы всей Европы ныне пребывают в весьма сложных экономических условиях, идет серьезная трансформация традиционных форм финансирования. Из-за кризисного давления на все страны государственные источники финансирования уже не столь значительны, как в недалеком прошлом. Во главу угла выходит требование конкурентоспособности. Для высшего образования Европы с его традиционной опорой именно на государственное финансирование эта трансформация особо значима. Таков основной вывод недавно опубликованного доклада «Дизайн стратегии эффективного финансирования высшего образования в Европе. Важнейшие составляющие эффективности финансовых вложений в современное высшее образование» Европейской ассоциации университетов (European University Association, EUA), основанного на данных, полученных из 24 стран Европы.

Текущий финансово-экономический кризис серьезно усугубил проблемы высшего образования. Оно оказалось перед необходимостью поиска новых источников финансирования для удовлетворения своих потребностей. Поиск наиболее экономически эффективных способов финансирования приобретает все большую важность.

Проект DEFINE, подготовленный EUA, считает эффективность финансирования высшего образования основным направлением его деятельности. Соответственно формируется стратегия повышения эффективности финансирования.

Проект, в частности, предусматривает создание международных университетских фокус-групп для выявления как накопленного позитивного опыта, так и существующих проблем, а также определения возможных мер повышения эффективности финансирования (механизмов, основанных на показателях институциональных слияний, схем совершенствования и др.). Проект имеет целью содействие политике высшего образования в области финансирования с тем, чтобы повысить его эффективность как на национальном, так и общеевропейском уровнях. Как ожидается, проект окажет значительное позитивное влияние на образовательное пространство Европы с точки зрения его эффективного финансирования.

Основные выводы

Большинство образовательных систем Европы в настоящее время используют те или иные типы измерения своей деятельности, которые в целом сводятся к тому, что потребитель образовательных услуг оплачивает только измеримые (т.е. рассчитанные по

формуле) результаты и / или по т.н. контрактам производительности, предусматривающим оплату по результатам деятельности. К примеру, свыше 50% от всего финансирования университетов приходится на так называемые блок-гранты¹ по крайней мере в восьми странах Европы.

В докладе рассмотрены различные используемые индикаторы выявления результативности: число студентов, число выпускников, научно-исследовательская и преподавательская деятельность. Отмечено, что финансовое обеспечение этих индикаторов разное. Если численность бакалавров и магистров — критерий для финансирования образовательной деятельности, то исследовательская деятельность главным образом финансируется на основе таких индикаторов, как докторские степени или объем внешнего финансирования. Что же касается контрактов производительности, по которым достигнуты соглашения между властями и университетами, то они выявлены в образовательных системах 15-ти стран.

Касательно реструктуризации высшего образования, в докладе отмечается, что «почти во всех анализируемых странах власти и университеты рассматривают либо меры по слиянию вузов, либо предпринимают шаги к рационализации финансирования». Процесс варьируется по странам. Наиболее глубокая реструктуризация проводится в Дании, Эстонии, Финляндии и Латвии.

Но слияние лишь одно из направлений процесса концентрации в высшем образовании. Среди других

¹ Блок-грант — блочная субсидия, объединяющая ряд прежних, пакет субсидий, также единовременная субсидия, предоставляемая с правом самостоятельно распоряжаться средствами гранта. — Примеч. редакции.

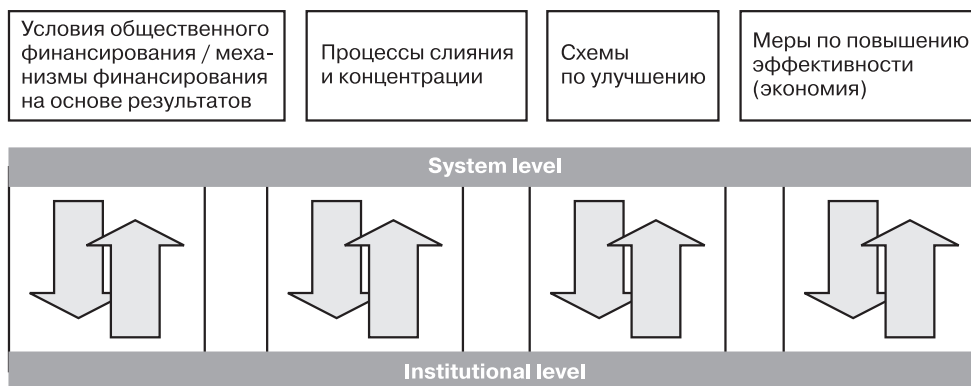


Рис. 1. Взаимодействие между системным и институциональным уровнями

форм указанного процесса — создание университетских консорциумов и развитие стратегического партнерства.

Власти поощряют этот процесс, устанавливая специфические схемы финансирования, при этом фокусируя внимание на его совершенствовании. Однако крупномасштабные инициативы, подобные реализуемым в Германии и Франции, где университетам выделяется дополнительное финансирование, остаются исключениями. Тем не менее они оказывают воздействие на систему в целом. Доклад заключает, что университеты должны сыграть важную роль в совершенствовании эффективности финансирования. Они должны проявлять высокую активность, отвечая на этот вызов времени.

Со своей стороны, EUA заявила, что весной 2014 г. предпримет усилия по организации работы с тремя фокус-группами с привлечением экспертов в области высшего образования из разных стран Европы для анализа институционального воздействия на эффективность принимаемых мер, в частности финансирования по результатам деятельности, схемы совершенствования и степень концентрации вузов.

Общественность и власти рассчитывают на получение большей отдачи от средств, инвестируемых в университеты. С 2008 г. экономическая ситуация во многих европейских странах значительно ухудшилась, в связи с чем стоит задача эффективизации финансирования, т.е. получения большей отдачи за меньшие деньги, вкладываемые в образование.

Представленный EUA проект DEFINE² по повышению эффективности финансирования высшего образования нацелен на разработку рекомендаций, поддерживающих развитие соответствующей стратегии финансирования. Он призван внести вклад в улучшение политики финансирования высшего образования. Предполагается, что реализация проекта сделает эту политику более эффективной как на национальном, так и общеевропейском уровнях, оказывая действен-

ную поддержку университетам в ответе на вызовы времени.

Доклад, в частности, изучает взаимодействие между системным уровнем (главным образом уровнем властей) и институциональным уровнем (системой образования и ее составляющими) в аспекте финансирования, реструктуризации и мерами повышения эффективности.

Данные показывают, что относительное влияние этих двух уровней различно. Калибровка механизмов финансирования — инструмент в руках властей, тогда как слияния и концентрация могут равным образом осуществляться самими университетами. Реализация мер эффективности может быть результатом как международных, так и внутренних двигателей.

Методология

Представленный анализ — результат нескольких раундов консультаций с 24 национальными участниками конференций ректоров, состоявшихся в 2012–2013 гг. Главный элемент консультаций — опросник для 22-х стран³. Цель опросника в том, чтобы получить больше информации о мерах эффективности в различных системах высшего образования в Европе, т.е.:

- ◆ демонстрационных механизмах;
- ◆ институциональных слияниях;
- ◆ схемах совершенствования⁴.

Страны, включенные в анализ

Австрия	Ирландия
Бельгия (Фландрия)	Италия
Бельгия (франкоязычная община)	Латвия
(Федерация Валлония-Брюссель)	Литва
Чешская Республика	Нидерланды
Дания	Норвегия
Эстония	Польша

² Проект DEFINE осуществляется EUA в сотрудничестве с Центром исследований политики высшего образования, а также университетами Оксфорда (Великобритания), Аалто (Финляндия), Эрланген-Нюрнберг (Германия) и Копенгагенской высшей школой бизнеса (Дания). Финансирование осуществляется ЕС по программе непрерывного обучения.

³ Греция и Великобритания во время подготовки доклада не представили ответы на вопросник. Тем не менее эти страны представили информацию в ходе первого раунда консультаций. В дальнейшем анализ будет обогащен информацией как из этих стран, так и других систем (в частности, Швейцарии) на протяжении реализации проекта DEFINE.

⁴ Ответы национальных ректоров находятся в процессе анализа и соответствующий материал будет представлен EUA в 2014 г.

Финляндия
Франция
Германия
Греция
Венгрия
Исландия

Португалия
Словакия
Испания
Швеция
Турция
Великобритания

Вторая фаза проекта DEFINE, намечаемая на 2014 г., сфокусирует внимание на качественной информации, собранной посредством организации фокус-групп, сформированных из опытных практиков высшего образования. Информация будет суммирована и представлена на втором университетском форуме по финансированию (осень 2014 г.).

Финансирование институтов высшего образования

Нынешний доклад EUA в первую очередь посвящен эволюции путей финансирования, предоставляемого университетам, а также намерениям властей предпринимать меры по улучшению эффективности финансирования системы высшего образования. «Финансирование имиджевой составляющей — заметный пример в этом отношении. Страны Европы используют имиджевые элементы финансирования через различные механизмы, главный из которых — финансирование через так называемые «имиджевые контракты».

Структура поступлений

Власти — главный финансовый донор университетов Европы. Для стран, по которым имеются соответствующие данные, такое финансирование составляет от 50 до 90% объемов вузовских поступлений.

Однако налицо значительное изменение в направленности финансирования. Также имеют место существенные сокращения бюджетов высшего образования, произошедшие в 2008–2012 гг. и продолжившиеся в 2013 г. В 2012 г. в 13-ти странах финансирование институтов высшего образования было значительно меньше, нежели в 2008 г. (с учетом инфляции). Принимая во внимание важность для вузов этого источника финансирования, можно делать вывод о значительном негативном эффекте в смысле «долгосрочной финансовой стабильности» университетов.

Плата за обучение как источник дохода

Страны Европы распадаются на две группы, когда речь идет о плате за обучение как источнике дохода вузов.

Первая группа, где плата за обучение составляет около 5% или меньше от объема университетских поступлений, представлена северными странами (Ирландия, Норвегия, Швеция, Финляндия, Дания), а также Австрией и Бельгией, Чешской Республикой, Францией и Германией. Эстония, пребывающая в процессе реформирования системы высшего образования, значительно снизила плату за обучение в 2013–2014 учебном году для студентов, получивших 30 ECTS-кредитов за семестр.

Вторая группа, где плата за обучение составляет около 10% или более от среднего дохода университе-

тов, являясь важнейшим источником дохода, включает Венгрию, Ирландию, Италию, Нидерланды, Латвию, Польшу, Словакию и Испанию, а также Великобританию. В связи с относительной важностью платы за обучение в структуре вузовского дохода соответствующая статья может оказывать значительный эффект на финансовое состояние университетов.

Иные источники дохода

Генерирование дополнительных поступлений из различных источников воспринимается университетами как растущая необходимость для обеспечения долгосрочной финансовой стабильности. Речь идет о поступлениях за счет исследовательских контактов и предоставления различных услуг (сдача в аренду площадей, обслуживающие услуги, консультирование и др.), а также филантропического финансирования и при возможности европейское финансирование. Примером последнего могут служить различные структурные фонды. В целом доля этих источников дополнительных поступлений может превосходить 10% от объема средних поступлений университетов.

Беспокойство, однако, вызывает то, что в некоторых странах власти рассматривают европейские фонды как механизм, который компенсирует снижение национальной доли в финансировании высшего образования.

Направления финансирования

Финансирование вузов осуществляется в различных формах. Среди таковых можно выделить две основные: в большинстве образовательных систем используются блок-гранты, а также налицо отход от жесткого постатейного бюджетного финансирования. Наряду с этим финансирование также осуществляется в растущем объеме через развитие конкуренции, особенно на исследования. Наконец, существуют другие прямые механизмы финансирования, такие как целевое или связанное финансирование на специальные цели, которое может быть размещено на конкурентной основе (например, Стратегическое инновационное финансирование в Ирландии, созданное как механизм институционального реструктурирования и модернизации). Таковое может быть предоставлено непосредственно некоммерческим институтам, как, например, по Схеме инновационного финансирования высшего образования в Великобритании или по Плану развития бакалавриата во Франции.

Блок-гранты — главный путь финансирования по крайней мере в 8-ми системах высшего образования (где они составляет более 50% объема финансирования). Большинство стран, однако, имеют смешанные формы финансирования.

Критерии финансирования

В критериях финансирования в значительной мере доминируют выходные индикаторы, а именно численность студентов (на уровне бакалавриата, а также магистратуры). Выходные индикаторы (численность бакалаврских и магистерских дипломов) используются менее часто.

Интересно отметить важность некоторых выходных критериев, которые обычно связаны с результатом исследований. Докторские степени, международное или европейское финансирование, внешнее финансирование — наиболее важные критерии, далее следуют выходные критерии магистерских и бакалаврских степеней, относящихся к преподаванию. Другими используемыми критериями являются оценка исследований и оценка исследовательских контрактов.

Приоритеты политики в формуле финансирования

Политика приоритетов, таких как интернационализация и мобильность, представлена в формуле финансирования в системах высшего образования нескольких стран.

В некоторых системах университеты являют собой пример стратегии интернационализации. Среди наиболее используемых индикаторов в этом отношении выступают международное финансирование, число иностранных студентов, а также число иностранных преподавателей (хотя и в меньшей степени). Дания, к примеру, использует «таксометр интернационализации», предоставляя университетам фиксированный объем выходящих и входящих студентов. Финляндия принимает во внимание объем университетского преподавательского и исследовательского персонала в модели финансирования, все же критерии интернационализации (включая конкурентное международное финансирование исследований) составляют 9% от объема финансирования.

Внешнее финансирование, которое может быть получено за счет исследовательских контрактов с частными партнерами, фондами ЕС или иными источниками (в т.ч. филантропическими), выступают как довольно частый индикатор в формуле финансирования. Обеспечение прямой связи между внешним финансированием и основным финансированием может быть использовано как стимул для университетов. Однако если этот стимул используется, необходимо принять во внимание тот факт, что внешнее финансирование предлагает лишь частичное покрытие издержек.

Критерии, относящиеся к занятости их выпускников (к примеру, в Финляндии и Италии), а также качеству

преподавания, используются лишь как дополнительные, хотя и определяющие индикаторы.

Что же касается так называемых «имиджевых контрактов», при которых достигаются договоренности об определенных целях между властями и университетами, то таковые обнаруживаются в 15-ти системах высшего образования Европы.

Эти контракты оказывают выраженное воздействие на финансирование, к примеру, в Австрии и Нидерландах. Однако прямые последствия для финансирования выглядят лимитированными. Вместе с тем не стоит говорить, что эти контракты не влияют, к примеру, на институциональную стратегию университета.

Реструктуризация ландшафта высшего образования

Во многих странах Европы системы высшего образования испытывают трудности в смысле адаптации к экономическим и социальным вызовам, а также «культуре совершенствования», необходимой для деятельности в поле обостряющейся международной конкуренции. Ответы на эти вызовы видятся в двух формах, это:

- ◆ системное инжинирингование;
- ◆ процесс концентрации в виде слияния.

Меры по слиянию и концентрации

Слияния университетов сегодня стоят в повестке дня в большинстве стран Европы. Почти во всех системах высшего образования, включенных в анализ, власти и / или университеты делают шаги в сторону процессов слияния и концентрации вузов. Тем не менее участие в процессах слияния варьируется по Европе. Наиболее глубокая реструктуризация имеет место в Дании, Эстонии, Финляндии и Латвии. Во Фландрии (Бельгия) указанный процесс имел своим результатом создание “university associations”.

Страны, где слияния не стоят в центре дискуссий о судьбах высшего образования, представляют собой исключения. Пример — расширяющаяся система высшего образования Турции.

Примеров, когда процессы слияния были инициированы главным образом властями, но без вовлечен-

	Консорциумы	Совместные степени	Совместные исследования	Стратегическое партнерство
1	Цели исследования	Цели обучения	Цели исследования Интернационализация	Цели исследования
2	Финансовый мотив Интернационализация	Финансовый мотив Интернационализация		Финансовый мотив Региональные вопросы Интернационализация
3	Региональные вопросы Цели обучения	Цели исследования	Финансовая мотив Национальный конкурс Региональные вопросы	Цели обучения
4	Национальный конкурс		Цели обучения	

Рис. 2. Движущие силы сотрудничества

ности в них других секторов, немного. По большей части они отображают ситуацию в Латвии.

«Рационализация» ландшафта высшего образования часто ведет к тому, что крупные университеты поглощают другие образовательные институты (особенно общественные, неуниверситетские). Это особенно заметно во Фландрии (Бельгия), Дании, Эстонии, Латвии и Норвегии. Примеры можно найти также во Франкофонии (франкоговорящей общине Бельгии), а также в Германии, Финляндии, Франции, Венгрии, Польше и Швеции. Слияния частных институтов с университетами имеют место в Бельгии и Эстонии. Слияния же исследовательских институтов и институтов высшего образования зафиксированы лишь в Дании, а также по одному разу в Германии и Норвегии.

Финансовые аспекты других типов сотрудничества

В большинстве систем высшего образования университеты более или менее систематично развивают сотрудничество и партнерство. Представлены следующие специфические типы сотрудничества:

- ◆ университетский консорциум;
- ◆ совместные дипломы;
- ◆ совместные исследования;
- ◆ широкое стратегическое партнерство.

Главная цель сотрудничества имеет прямое отношение к основной миссии университетов (исследования и преподавание, совместные дипломы). Финансовые аспекты — важное соображение во всех типах сотрудничества. Интернационализация опережает финансовые соображения в сфере совместных исследований.

Финансирование ради «высокого качества»

Общей для высшего образования Европы является идея обеспечения «высокого качества» для интеграции в исследовательское финансирование, особенно через механизмы конкурентного финансирования. Менее часто это связано с широкими процессами реструктуризации.

В этом отношении инициатива Германии — показатель, с которым можно сравнивать другие схемы. Французская схема «Инвестиции в будущее» во многом смоделирована по германскому образцу. Обе инициативы поддержаны солидным финансированием (4,6 млрд евро в Германии, 3,5 млрд евро во Франции) на определенный период (10 лет в Германии). Схемы многоцелевые и финансируют не только исследова-

тельские кластеры, но и институциональные стратегии. Кроме того, в Германии по этой схеме также финансируется докторантура. В остальных странах схемы менее масштабны.

Однако некоторые страны получают пользу от таких схем. Таковая состоит в том, чтобы поддержать системную реструктуризацию, особенно через концентрацию финансирования. Это по крайней мере налицо в странах Скандинавии и Нидерландах.

Успех в «схемах превосходства» дает университетам возможность привлекать иностранный состав и внешнее финансирование, а также поддерживать определенную степень расширения деятельности, внося вклад в среднесрочное и долгосрочное планирование. Успешные университеты также обнаруживают себя в лучшей позиции для входа в (международное) сотрудничество с другими, в т.ч. неуниверситетскими, партнерами.

Меры эффективности

Анализ показывает, что сами университеты формируют вокруг себя благоприятную среду как реакцией на внешнее давление, так и активным поиском повышения эффективности на институциональном уровне.

Достижение совершенства действительно стоит в повестке дня в большинстве образовательных систем в Европе. Однако по конкретным странам Европы анализ открывает очень разный ландшафт высшего образования.

В системах, где университеты не имеют значительной автономии, реализация мер эффективности может быть более трудной. Это относится ко всем показателям автономии.

Организационная автономия необходима для создания законодательных предпосылок, ведущих к эффективности. Финансовая автономия — предпосылка эффективного управления собственностью. Академическая автономия делает возможным комбинирование или создание новых программ. Наконец, кадровая автономия позволяет университету решать вопросы позиционирования и политики зарплат.

Что касается развития институционального сотрудничества, то ситуация варьируется по Европе. Сотрудничество может быть инициировано самими университетами, однако импульс ему может быть задан инициативой властей. В некоторых странах для реализации соответствующих целей созданы специальные агентства, хотя институты не обязаны пользоваться их услугами.

**Полная версия доклада представлена на:
<http://www.eua.be>**