

РАЗРАБОТКА И ВНЕДРЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ФИНАНСИРОВАНИЮ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

ОПЫТ ЛАТВИИ

В течение последних нескольких лет в рамках предоставления Всемирным банком возмездных консультационных услуг (далее - ВКУ) было обеспечено сотрудничество между странами-клиентами и подразделением Глобального департамента в сфере образования по всем направлениям образования, включая высшее образование. Так, например, в регионе Европы и Центральной Азии Всемирный Банк установил сотрудничество посредством ВКУ в развитии высшего образования в различных странах, в том числе в Румынии, России, Хорватии и Латвии, уделяя особое внимание следующим темам: от стратегического планирования, обеспечения качества и системы административно-управленческого обеспечения до финансирования, интернационализации, развития инфраструктуры образования и управления организационными изменениями.

Не так давно Банк сотрудничал с правительством Латвии в рамках проведения оценки модели финансирования высшего образования. Всемирный банк совместно работал с Министерством образования и науки Латвии (МОН) над оценкой существующего подхода страны к финансированию высшего образования, а также над выработкой новой модели.

В рамках данной совместной работы группа Всемирного банка и МОН Латвии проанализировали сильные и слабые стороны подхода Латвии к финансированию высшего образования за счет государственных средств, а также согласованность данного подхода с целями государственной политики. В итоге, в подготовленном командой Банка отчете было указано то, что существующая система высшего образования в значительной степени недофинансирована по сравнению с другими европейскими странами и, в отличие от других европейских систем, модель финансирования в Латвии не обеспечивает существенных стимулов для повышения эффективности. Команда Банка рекомендовала новую модель, которая отражает итоги консультаций с заинтересованными сторонами, международный опыт и критерии, совместно разработанные МОН Латвии и командой Банка.

Рекомендованная модель была официально принята, и правительство утвердило новые положения о введении ключевых элементов, в том числе положение о введении критериев финансирования, ориентированного на конкретные результаты, а также положение о повышении уровня согласованности обучения и научных исследований. После завершения данной работы МОН Латвии и Банк приступили к новому сотрудничеству посредством ВКУ, в рамках которого Банк оказывает последующую поддержку по вопросам финансирования и другим стратегическим и оперативным вопросам.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ ВСЕМИРНЫЙ БАНК?

Руководствуясь накопленным опытом и знаниями, Всемирный банк может оказывать помощь странам-клиентам в разработке и внедрении стратегических планов финансирования на основании индивидуального и проверенного подхода. За последние 20 лет Всемирный банк установил партнерские отношения с более чем 140 различными странами с целью осуществления более 360 проектов, направленных на стимулирование не только качественных результатов в высшем образовании, но и более эффективных и подотчетных систем высшего образования. Что касается финансирования высшего образования, Всемирный банк оказал поддержку странам-клиентам посредством инвестиционных проектов, технической помощи и возмездных консультативных услуг (см. пример из опыта Латвии). Всемирный банк установил партнерские

отношения с правительственными организациями для выработки нововведений в существующую модель финансирования, основанных на результатах надежной диагностики текущей ситуации, включая обзор существующих механизмов финансирования и выявление вариантов, предусматривающих изменения, с учетом конкретных условий в стране и отрасли, а также проведение широких консультаций с заинтересованными сторонами. Всемирный банк также оказывал поддержку странам-клиентам в экспериментальном проведении предлагаемых реформ в области финансирования, а затем оценивал результаты на встречах с заинтересованными сторонами и на основании международного опыта с целью выявления возможных проблем и моментов, требующих доработки. Банк может оказывать помощь в проведении периодической оценки модели финансирования на основе различных систем мониторинга и последующих процедур (например, информационных систем управления, проверок эффективности использования ресурсов, аудита и оценки, парламентских комиссий и исследований после внедрения модели) с учетом меняющихся обстоятельств и приоритетов политики.

Для получения дополнительной информации о работе Всемирного банка в области финансирования высшего образования, Вы можете связаться с:

Г-ном Кристианом Аэдо, Менеджером по образованию, Регион Европы и Центральной Азии caedo@worldbank.org

Г-ном Патриком Бирибонва, Ассистентом программы по образованию, Регион Европы и Центральной Азии
pbiribonwa@worldbank.org

См. полный доклад на:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/181401488909519414/Investing-strategically-in-highereducation-aligning-public-funding-with-policy-objectives>

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

В данном контексте стратегическое финансирование представляет собой своего рода «лейбл», позволяющий использовать различные механизмы распределения, предназначенные специально для поддержки одной или нескольких целей политики. К данным механизмам, помимо прочего, относится следующее:

- **Формула финансирования, ориентированная на конечные результаты** – алгоритм распределения финансирования с использованием predetermined показателей или факторов, позволяющих оценивать эффективность с учетом вводимых ресурсов (например, число выпускников вместо числа учащихся).
- **Соглашения или договоры о результатах** – двусторонние контракты, заключаемые по результатам переговоров между правительством и отдельным высшим учебным заведением, в которых predetermined ожидаемые показатели эффективности и финансовые результаты.
- **Конкурсное фондирование** – центральные фонды, выделяемые вузам посредством конкурсного процесса на основе предоставленных предложений, направленных на достижение определенной цели политики или приоритета.
- **Центры передового опыта** – финансирование, предоставляемое ряду учреждений или суб-институциональных единиц для развития «передового опыта» в определенной области (например, передового опыта в конкретных областях исследований, высоких стандартов с учетом опыта зарубежных учреждений, передового опыта в области преподавания и т.д.).

Представленная ниже информация основана на опыте работы Всемирного банка в странах Центральной Европы и Балтии по вопросам финансирования высшего образования. Для тех, кто интересуется дополнительными сведениями, в данной брошюре ниже представлена контактная информация и адрес страницы в Интернете, на которой можно ознакомиться с более подробной информацией по данной теме.

В рамках взаимодействия со странами Европы и Центральной Азии подразделение Всемирного банка, Глобальный департамент в области образования все чаще сталкивается с заинтересованностью клиентов в новых тенденциях и перспективной практике, которые позволят правительствам стран использовать механизмы финансирования высшего образования для более эффективного управления сектором в соответствии со стратегическими целями и задачами политики. Данный растущий интерес не обязательно связан с определением «правильного» объема финансирования в секторе или соответствующего баланса между государственным и частным финансированием. Несмотря на важность и актуальность данных вопросов (т.е. недофинансируемая система высшего образования будет изо всех сил стремиться к тому, чтобы полностью реализовать свой потенциал), в центре внимания последних консультационных услуг оказалась заинтересованность стран в том, как инновационный подход к распределению бюджетных средств может способствовать обеспечению согласованности сектора с государственными планами и целями политики.

Несмотря на то, что для каждой страны характерны свои специфические особенности, в целом поддерживается поиск новых и инновационных подходов к решению проблем современного высшего образования. Вследствие глобального экономического кризиса, приведшего к тому, что половина стран Европы сократили свои расходы на высшее образование с 2008 года, в регионе наблюдается ограниченное государственное финансирование. По результатам последних исследований на уровне компанийⁱ было выявлено, что нехватка квалифицированной рабочей силы является одним из наиболее часто отмечаемых факторов, сдерживающих рост в регионе, причем отмечаются не только конкретные технические навыки, но и коммуникативные и социально-эмоциональные навыки. Во многих странах старение населения влечет за собой сокращение числа потенциальных студентов, что говорит о возможной потребности в корректировании размера сектора высшего образования. Несмотря на неуклонный рост процессов глобализации и неограниченной экономической экспансии, конкуренция между странами продолжает возрастать, при этом наднациональные инициативы – от программы Европейской комиссии до целей устойчивого развития Организации Объединенных Наций – также оказывают влияние на национальную политику в сфере высшего образования. Многие страны не смогут обеспечить надлежащее решение будущих задач, применяя лишь нынешние подходы и подходы прошлых лет.

В последние годы некоторые европейские страны ввели оценку эффективности в свою модель финансирования высшего образования. Деятельность многих государственных высших учебных заведений обеспечивается за счет государственного финансирования в размере от 50 до 90% от операционного бюджета.ⁱⁱ С учетом такого высокого уровня зависимости метод, с помощью которого правительство выделяет финансирование, может оказать существенное влияние на отдельные учреждения и сектор высшего образования в целом. Многие страны Восточной Европы и Центральной Азии выделяют основную часть государственного бюджета в соответствии с количеством государственных учебных мест в каждом высшем учебном заведении. Однако такой традиционный подход мало способствует стимулированию институциональной эффективности или достижению приоритетных целей государственной политики.

Всемирный банк использует термин «стратегическое финансирование» в области высшего образования для того, чтобы охватить различные способы распределения государственных средств с целью оказания влияния на поведенческие показатели заинтересованных сторон

(например, студентов, преподавателей, руководителей учреждений и т.д.) в рамках реализации задач государственной политики. Стратегическое финансирование может принимать различные формы. Если, к примеру, правительство хотело бы увеличить число студентов, изучающих науку, технологии, инженерное дело и математику, тогда подход стратегического финансирования может обеспечить выделение поощрительных выплат учреждениям за каждого выпускника по данным направлениям. В рамках стратегического финансирования также предусматривается заключение соглашений о результатах между высшими учебными заведениями и правительством, при этом распределение средств зависит от достижения взаимно согласованных целей. Правительства также создают тематические конкурсные фонды для поддержки конкретных политических целей (например, для повышения востребованности образовательных предложений на рынке труда) с целью обеспечения более стратегического подхода к финансированию предлагаемых проектов в секторе. Кроме того, предусматривается развитие центров передового опыта для стимулирования и признания высокого уровня эффективности. Помимо обеспечения согласованности институциональной деятельности с государственной политикой и приоритетами, инициативы в области стратегического финансирования могут способствовать улучшению диалога между правительством и организациями образования, повышению уровня прозрачности и сосредоточению внимания сектора на измеримых результатах.

КАК МОЖНО ИСПОЛЬЗОВАТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ?

Стратегическое финансирование может рассматриваться для поддержки широкого круга задач правительства в области высшего образования. Многие страны региона Европы и Центральной Азии преследуют общие цели в рамках своей политики высшего образования: повышение качества образования, укрепление связи между высшим образованием и рынком труда, совершенствование процесса накопления знаний и передачи технологий, реализация целей по консолидации или диверсификации учреждений, повышение эффективности, укрепление взаимодействия с международным сообществом или обеспечение равенства. Стратегическое финансирование может по-разному использоваться для поддержания всех этих направлений.

Стратегическое финансирование может содействовать повышению КАЧЕСТВА. Соглашения на основе результатов могут быть адаптированы с учетом проработки конкретных областей, требующих повышения качества, например, уровень завершения образования, степень удовлетворенности студентов или показатель цитируемости работ исследователей. Финансирование также может быть предоставляться ведущим образовательным учреждениям (центрам передового опыта), учреждениям с незаурядными идеями относительно повышения качества (конкурсные фонды) или для мотивации отдельных студентов (получающих стипендию за определенные заслуги). С другой стороны, для повышения качества образования в низкоэффективных учреждениях финансирование может также быть привязано к конкретным критериям оценки. При применении методов стратегического финансирования с целью повышения качества требуется высокоэффективная система обеспечения качества (например, аккредитация) и надежные информационные системы для мониторинга и оценки институциональных и общеотраслевых показателей.

Стратегическое финансирование может обеспечивать улучшение ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ И РЫНКОМ ТРУДА. В соглашениях на основе результатов или формулах финансирования могут предусматриваться относительные результаты в части трудоустройства выпускников на рынке труда и целевые показатели числа выпускников по

определенной специальности. Показатели результатов также используются для стимулирования высших учебных заведений в части обеспечения условий для своевременного завершения образования. В качестве альтернативы можно поощрять студентов к обучению в приоритетных областях, выделяя гранты, кредиты, предусматривая вариант «прощения» кредитов при условии трудоустройства в приоритетных областях или на государственной службе, а также предоставляя стипендии с требованием о том, чтобы выпускники работали на определенного работодателя или в отдаленных районах (в противном случае, сумма стипендии должна быть возвращена).

Формулы финансирования или соглашения о результатах могут содействовать НАРАЩИВАНИЮ ЗНАНИЙ И ПЕРЕДАЧЕ ТЕХНОЛОГИЙ. Например, финансирование может основываться на количестве публикаций или цитат, объеме полученного внешнего финансирования или количестве договоров с отраслями промышленности. Компаниям могут предоставляться учебные и инновационные ваучеры для приобретения новых и усовершенствованных продуктов, процессов или услуг в высших учебных заведениях, что способствует укреплению связи между университетами и субъектами предпринимательской деятельности.

Стратегическое финансирование может использоваться для обеспечения ДИВЕРСИФИКАЦИИ ИЛИ КОНСОЛИДАЦИИ СЕКТОРОВ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ. Заключение соглашений о результатах может помочь правительству в оказании влияния на институциональные профили. Конкурсные фонды или центры передового опыта могут побуждать учреждения к изменению своих профилей с учетом государственных или экономических приоритетов. В связи с тем, что конкурсное финансирование и центры передового опыта могут приводить к обострению вопроса о неравенстве и вызывать отчуждение со стороны учреждений из-за выделения большего объема средств более эффективным учреждениям, предложение нескольких конкурсных программ с различными критериями может помочь учреждениям, находящимся в неблагоприятном положении, тем самым способствуя диверсификации институциональных профилей. С другой стороны, для секторов высшего образования, требующих консолидации, правительство может выделять стартовые средства для стимулирования слияний по усмотрению самих учреждений, такой процесс с большей вероятностью приведет к повышению эффективности и будет способствовать развитию ответственности за осуществление процесса в отличие от введения изменений, продиктованных государством.

Различные механизмы стратегического финансирования, включая формулы финансирования и соглашения на основе результатов, могут способствовать повышению ЭФФЕКТИВНОСТИ. К примеру, определенные надлежащим образом показатели могут обеспечить получение данных, необходимых для понимания того, насколько эффективен сектор. Сосредоточив внимание на ряде показателей эффективности и конечных результатах, включая среднюю продолжительность обучения, число полученных патентов, число и/или процентное соотношение выпускников, правительство и организации образования могут принимать решения на основе фактических данных. Конкурсные фонды могут стимулировать сотрудничество между факультетами и ВУЗами в целях повышения результативности и эффективности затрат за счет осуществления более эффективных закупок, совместного использования активов, предоставления общих услуг, более эффективного использования технологий и организационной реструктуризации. Ваучеры для студентов также позволяют стимулировать конкуренцию между организациями образования.

Более ДИВЕРСИФИЦИРОВАННЫЕ ПОТОКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ можно стимулировать путем увязки государственного финансирования с внешним финансированием из частных источников, тем самым побуждая высшие учебные заведения к развитию партнерских отношений с отраслями промышленности, фондами и другими организациями. В рамках формул финансирования или соглашений о результатах можно предусматривать поощрительные выплаты

для привлечения внешнего финансирования, или же оно может сочетаться с общественными взносами. Конкурсные фонды могут создаваться для развития способности учреждений по предоставлению платных вспомогательных услуг, например, услуг в сфере общественного питания, открытие книжных магазинов, парковочных стоянок, а также транспортных услуг, услуг типографии и т.д.

В рамках различных подходов к стратегическому финансированию можно предусматривать поощрение высших учебных заведений за повышение числа учащихся и успеваемости МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ ИЛИ НЕДОСТАТОЧНО ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ, например, посредством стипендий, кредитов и освобождения от платы за обучение, желательно с учетом материального положения и потребностей. Средства финансирования могут направляться на покрытие дополнительных расходов, связанных с приемом, обучением и проживанием таких студентов. Определенная форма субсидированного кредитования позволит повысить уровень участия данных групп и минимизировать долговую нагрузку и риск невозврата кредита.

Стратегическое финансирование может содействовать процессу ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИИ, к примеру, посредством академического обмена сотрудниками и студентами. Конкурсные фонды могут создаваться для: разработки стратегий институциональной интернационализации; создания международного офиса и/или центра приема для иностранных сотрудников и студентов; а также для обеспечения дополнительных мест в студенческих общежитиях. Стипендии/субсидии могут позволить студентам обучаться за границей, а также могут способствовать привлечению новых или удержанию уходящих учителей, исследователей и студентов. Конкурсные фонды могут создаваться в рамках международных, межинституциональных или междисциплинарных проектов с целью проведения совместных исследований и программ по получению совместных/двойных дипломов. В качестве альтернативы кредиты и стипендии могут распространяться и на обучение за рубежом.

Несмотря на то, что основанный на результатах подход к стратегическому финансированию может положительно рассматриваться министерствами финансов, необходимо тщательно прорабатывать вопросы планирования и реализации для того, чтобы можно было заручиться поддержкой заинтересованных сторон из сектора высшего образования и избежать ложных стимулов или неэффективных результатов. Любой анализ или оценка возможностей стратегического финансирования должны быть направлены на стимулирование ответственности высших учебных заведений и заинтересованных сторон за результаты. Если в рамках реформ не предусматривается увеличение общей суммы распределяемых государственных средств, любые изменения в методе распределения средств, вероятно, приведут к тому, что кто-то «выиграет», а кто-то «проиграет» на фоне сравнения бюджетов, выделяемых согласно старой и новой моделям. На протяжении всего процесса планирования и реализации следует обеспечить надлежащую обратную связь с заинтересованными сторонами, при этом зачастую целесообразно знать и мнение нейтральных сторонних участников, поскольку это облегчает ведение диалога между правительством и другими заинтересованными сторонами. При том, что правильное планирование играет важную роль, внедрение, мониторинг и обеспечение достаточного уровня гибкости также являются неотъемлемыми составляющими успеха.

ⁱ Исследование «Характеристика деловой и предпринимательской среды» (BEEPS) (2015г.), Доклад V, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Группа Всемирного банка. http://ebrd-beeps.com/reports/beeps_v_report/

ⁱⁱ Е. Прувот, А. Клейс-Кулик, Т. Эстерманн (2015г.) Определение проекта: Разработка стратегий эффективного финансирования высших учебных заведений в Европе, Брюссель: Ассоциация европейских университетов.