

## Актуальность внедрения финансирования, ориентированного на результат: опыт зарубежных стран

© 2011 А.А. Грунин

доктор экономических наук, профессор

© 2011 Е.О. Ефременкова

Российский государственный социальный университет, г. Москва

E-mail: x-girl-86@mail.ru

Целью настоящей статьи является рассмотрение современных подходов к построению финансирования образования в зарубежных государствах. В статье рассмотрены следующие вопросы: какие системы и модели финансирования образования существуют в разных странах? Какая из моделей расценивается наиболее перспективной для ее внедрения в России? Каковы преимущества внедрения финансирования, ориентированного на результат?

*Ключевые слова:* финансирование высшего профессионального образования, модель финансирования, финансирование по результатам.

В настоящее время повсеместно отмечается изменение спроса на высшее профессиональное образование, которое сопровождается определенным ростом предложений на рынке образовательных услуг.

Практически все страны мира испытывают нехватку государственных средств для финансирования обучения. В этой связи все чаще ставится под сомнение целесообразность прямого государственного финансирования, тем более что высшее профессиональное образование, как правило, позволяет получать определенный доход за счет возрастания производительности труда, обеспечивает более высокие заработки и возможность трудоустройства граждан<sup>1</sup>.

Не исключено, что растущий спрос на высшее профессиональное образование может привести к тому, что возможности существующих способов и механизмов финансирования окажутся недостаточными, чтобы справиться с требующимися объемами. Поэтому необходимо повысить рентабельность высшего профессионального образования и снизить его стоимость, а также облегчить потребителям финансирование текущих инвестиций в высшее профессиональное образование из их будущих доходов.

Поскольку расходы на высшее профессиональное образование носят чисто инвестиционный характер, разработка альтернативных подходов к финансированию должна базироваться на стратегиях, используемых при финансировании других форм инвестиций<sup>2</sup>.

Возможна различная степень участия государства в национальных системах высшего образования. Государство может предоставлять финансирование и играть регулируемую роль. Так, в трудах С.А. Белякова, С.С. Мкртчян, А.Я. Са-

вельева, В.А. Трайнева отмечено, что в Дании и Франции участие компаний в финансировании профессионального образования регулируется законодательно, причем во Франции обязательное участие предприятий охватывает как начальное, так и непрерывное профессиональное обучение. В Дании все компании платят обязательный взнос, который направляется на нужды начального профессионального обучения для рефинансирования стоимости обучения на предприятии, и разрабатывается система финансирования непрерывного обучения за счет привлечения средств работодателей и работников.

В Германии и Великобритании нет законов, обязывающих компании, не проявляющие активность в обучении, участвовать в финансировании начального и непрерывного профессионального обучения.

Участие государства в оплате стоимости обучения в виде частичного прямого и непрямого финансирования также может быть различным. Наибольший вклад государства наблюдается в Великобритании, где оно финансирует программы, имеющие своей целью присвоение обучаемым национальной профессиональной квалификации.

В Дании, Германии и Франции государство финансирует содержание и развитие учебных заведений. В Дании государственное софинансирование обучения в компании составляет одну четвертую часть коллективного финансирования (осуществляемого за счет обязательных взносов) и играет доминирующую роль в непрерывном профессиональном обучении.

В Германии существуют определенные ограничения на прямое федеральное софинансирование обучения в компаниях посредством гран-

тов или субсидий. Однако на практике из-за нехватки мест обучения, особенно в восточных Землях, практикуются доплаты за каждый заключенный контракт на обучение и финансирование местных инициатив и программ с участием федеральных Земель и Европейского союза. На федеральном уровне финансируется межфирменное обучение, предоставляются субсидии для повышения квалификации и займы под низкий процент, а также премии выпускникам, закончившим обучение с особым успехом.

Во Франции государство финансирует программы обучения проблемных групп на рынке

труда за счет подоходного налога и поощряет компании, особо активно участвующие в обучении, предоставляя им налоговые льготы.

В Дании, где организацией финансирования занимаются ассоциации работодателей и профсоюзы, а государство лишь придает законность решениям, принятым на основе группового консенсуса, принята неокооперативная модель, при которой финансирование образования осуществляют государство и предприятия<sup>3</sup>.

Во Франции реализуется модель государственного вмешательства, когда государство разрабатывает систему в сотрудничестве с соци-

#### Модели финансирования высшего профессионального образования

Страна	Модель финансирования образования	Положительное	Отрицательное
Франция	Государственного вмешательства	80 % бюджетное финансирование образования	
Германия Дания	Неокооперативная	Финансирование осуществляют государство и предприятия	
США Великобритания Германия	Либеральная	Развита система образовательных кредитов	Предприятия не участвуют в финансировании образования
США Великобритания	Финансирование по результатам	<p>Принципиальное смещение функции финансового контроля в сторону анализа эффективности бюджетных расходов с целью их взаимной увязки с приоритетами образовательной политики</p> <p>Внедрение в практику прозрачного инструментария обоснования бюджетных заявок в соответствии с требованиями финансирования, ориентированного на результат</p> <p>Ясность в том, какие цели ставят перед собой органы управления в области образования, насколько они отвечают потребностям различных групп населения и в какой степени удается достичь поставленных целей</p> <p>Отказ от неэффективного традиционного метода планирования бюджета в пользу планирования средств на финансирование образовательной услуги, а не сети учреждений</p> <p>Мотивация использования такой системы организации, финансирования, которая позволяла бы обеспечить всем учащимся качественный уровень знаний и эффективное использование выделяемых финансовых ресурсов</p>	<p>Опасность отклонения от реализации поставленной цели, когда акцент делается только на показателях результативности, которые могут не в полной мере отражать результаты: их плановые значения зачастую определяются субъективно, могут намеренно занижаться и т.п.</p> <p>Возможность неправильного расходования государственных средств в связи с подтасовкой результатов</p>

альными партнерами и осуществляет 80 % бюджетного финансирования образования.

В Германии развитие системы профессионального образования направляется или определяется на основе группового консенсуса по вопросам содержания и итоговой аттестации, а финансирование осуществляется по либеральной модели, когда развита система образовательных кредитов.

В таблице приведен перечень моделей финансирования высшего профессионального образования во Франции, США, Великобритании, Германии, Дании<sup>4</sup>.

Из приведенных данных следует, что в указанных государствах используются несколько различных моделей финансирования образования.

В России в течение ряда лет осуществляется поиск, апробирование и внедрение наиболее эффективных механизмов финансового обеспечения деятельности высших учебных заведений. Поэтому исходя из перспективных целей развития высшего образования в России предлагается рассмотреть актуальность внедрения финансирования по результатам, используя опыт США и Великобритании.

Финансирование образования по результатам используется в США уже более 16 лет<sup>5</sup>.

В США в законе “О партнерстве в обучении для трудоустройства” финансированию по результатам придается большое значение как средству обеспечения отчетности распределения государственных средств. В соответствии с этим законом созданы Советы частной промышленности, в ведении которых находятся местные организации, называемые “Области предоставления услуг”.

Федеральное правительство выделяет финансирование штатам по заявленной потребности с указанием стандартов деятельности, не оговаривая зависимости финансирования от результатов. Штаты имеют право адаптировать эти стандарты деятельности в зависимости от собственных условий и могут выделять незначительную часть бюджета на финансирование по результатам. На следующем уровне (область предоставления услуг) в контрактах с организациями, обеспечивающими обучение, предусматривается использование механизма финансирования по результатам, увязанного со стандартами деятельности.

Закон “О партнерстве в обучении для трудоустройства” предполагает реализацию различных программ обучения, таких как программы для малообеспеченной молодежи и взрослого населения, летние курсы профессионального обучения

для подростков старше 14 лет из малообеспеченных семей, программы для уволенных работников и программы специального обучения для коренных американцев и мигрантов, и сезонных рабочих, а также программы для лиц, не закончивших старшую ступень средней школы.

Законом также предусмотрены стандарты деятельности, оценка программ относительно этих стандартов и поощрение и санкции в зависимости от соответствия или несоответствия стандартам.

Закон рассматривает обучение для трудоустройства как вложение в человеческий потенциал и признает необходимость разработки критериев оценки прибыли с таких вложений и переформулирования этих критериев в терминах стандартов деятельности, которым должны соответствовать “Области предоставления услуг”. Изначально критерии оценки программ для взрослого населения предполагали трудоустройство и сохранение несубсидированной занятости, повышение заработка, уменьшение количества лиц, получающих пособия социального страхования, сокращение выплачиваемых сумм этих пособий.

Отличительной чертой американской системы является то, что управление деятельностью неравномерно распределено между различными уровнями и требует применения различных мер поощрения и санкций.

На уровне штатов управление деятельностью практически отсутствует, уступая место процедурным и регулирующим требованиям. Средства федерального правительства выделяются только на основе критерия потребности, оцениваемого уровнем безработицы и количеством малообеспеченных граждан в штате. Штаты распределяют средства между ОПУ по тому же принципу, в рамках установленного законом соотношения категорий расходов. Так, 78 % средств должно расходоваться на реализацию программ обучения, 40 % - на программы для молодежи, максимум 15 % - на административные расходы и еще 6 % - на оказание технической помощи ОПУ или на меры поощрения.

Далее, на уровне ОПУ наблюдается сочетание процедурного и финансового регулирования. Штат оценивает ОПУ по утвержденным критериям деятельности. В случае, если ОПУ не соответствует этим критериям, штат предоставляет техническую помощь. Если же несоответствие стандартам наблюдается в течение двух лет подряд, губернатор и министерство труда разрабатывают план реорганизации ОПУ, что, правда, случается крайне редко.

Финансирование по результатам по-настоящему осуществляется на уровне организаций,

реализующих программы обучения. Предпочтение данному механизму отдается в силу того, что он обеспечивает прозрачность финансовой отчетности учебных заведений и позволяет отслеживать совпадение целей ОПУ и учебных заведений, а также “скрывать” административные расходы. Последнее возможно в связи с тем, что в контракте между ОПУ и организацией, предоставляющей обучение, все выплаты указываются как стоимость обучения (хотя по закону административные расходы не должны превышать 20 %). Финансирование по результатам также позволяет ОПУ переложить функции по набору обучаемых и их трудоустройству на организацию, обеспечивающую обучение. Как правило, 10-20 % финансирования в рамках контракта ставится в зависимость от достигнутых результатов.

Боязнь штрафных санкций в случае несоответствия стандартам деятельности и наличие поощрительных мер при превышении этих стандартов не способствуют зачислению на обучение самых сложных для обучения социальных групп. Скорее наоборот, учебные заведения стремятся отобрать лучших.

Отбор лучших приводит также к повышению показателя трудоустройства по сравнению с тем его значением, которое бы имело место, если бы обучаемые реально отражали нуждающиеся в обучении категории населения<sup>6</sup>.

Проведенный анализ показывает, что типы программ и трудоустройство выпускников также взаимосвязаны. Так, более длительные программы как производственного обучения, так и обучения в учебном заведении имеют самый низкий показатель трудоустройства, а наименее интенсивные программы, такие как поиск работы, отличаются наивысшим показателем трудоустройства. В связи с этим наблюдается крен в сторону тех программ, которые приводят к трудоустройству. Однако этот показатель краткосрочной результативности не может являться предпосылкой долгосрочной результативности.

В Великобритании история финансирования по результатам связана с Советами по обучению и с предприятиями, созданными в 1991 г., и с реализуемыми ими программами<sup>7</sup>. Само существование Советов напрямую зависит от успешности их деятельности, что означает “получение лучшего качества за вложенные средства, повышение эффективности и прибыли от инвестиций”.

В числе программ, реализованных Советами по обучению и предприятиями, есть программы “Обучение молодежи” и “Обучение для работы”, которые Советы “покупают” у организаций, предоставляющих обучение. Советы осу-

ществляют свою деятельность в рамках контракта, заключаемого с министерством образования и занятости, он отражает согласованные программы обучения, конечные цели и механизм финансирования по результатам. Взаимоотношения Советов с организациями, предоставляющими обучение, строятся на тех же основаниях.

Финансирование программ базируется на системе критериев. Так, программа “Обучение молодежи” имеет следующие критерии:

- стоимость одного балла (каждая национальная профессиональная квалификация (НПК) оценивается определенным числом баллов);
- количество баллов на 100 выпускников;
- количество квалификаций на 100 выпускников.

Критерии для программы “Обучение для работы”:

- стоимость единицы результата (уровень НПК, или трудоустройство, или зачисление на полную форму обучения по какой-либо образовательной программе);
- количество трудоустроенных на 100 выпускников;
- количество квалификаций на 100 выпускников.

Финансирование для СОП выделяется ежегодно на основе представленного бизнес-плана, где указывается планируемый объем обучения (количество недель обучения, программные расходы или цифры набора), количество полученных квалификаций или трудоустроенных выпускников, данные о количестве и категориях студентов, смета расходов, план обучения по различным профессиональным областям, а также ожидаемый уровень достижений по завершении программы.

Полная стоимость контракта, которая не может превышать определенный “потолок”, делится на две части: финансирование указанных объемов обучения и финансирование указанных результатов. В случае превышения дополнительное финансирование не предоставляется. Однако невыполнение обязательств по контракту влечет за собой финансовые санкции.

При финансировании учитывается, что достижение разных результатов может требовать различного времени и усилий. Так, в программе “Обучение молодежи” НПК уровня 3 “стоит” в 2,5 раза больше, чем НПК уровня 2. В программе “Обучение для работы” считается, что выпускник, получивший работу в течение 13 недель после завершения программы, в 2 раза “дороже”, чем выпускник, достигший НПК уровня 2 или поступивший на полную форму обучения.

Далее, условия финансирования учитывают и обучаемых со специальными потребностями, поскольку им нужно больше времени для получения результатов, чем остальным студентам. Так, в программе “Обучение молодежи” обучаемые, которые не в состоянии подняться до НПК уровня 2, могут обучаться по программе уровня 1. В случае успешного завершения обучения и получения квалификации их результат оценивается в 1,5 раза выше, чем результат обычных студентов, получивших квалификацию уровня 2. При этом следует учесть, что справедливое оценивание “добавленной стоимости”, которое бы учитывало все приводящие аспекты и факторы, влечет за собой сложные процедурные и административные последствия в отличие от более простого, но менее “справедливого” оценивания.

Анализ опыта использования модели финансирования по результатам показал, что такое финансирование в большей степени ориентировано на удовлетворение краткосрочных потребностей рынка труда, чем на развитие у обучаемых умений, необходимых для обеспечения их трудоустраиваемости на долгосрочную перспективу.

Широкомасштабное внедрение данной модели ставит вопрос о возможности неправильного расходования государственных средств в связи с подтасовкой результатов. Например, легче получить финансирование по результатам, оцениваемым количеством трудоустроенных выпускников, посылая их на предприятия с высокой текучестью кадров. В связи с этим возникает соблазн подыскать выпускникам наиболее быструю, дешевую и простую траекторию, которая обеспечит получение финансирования.

Более того, объем финансирования, выделяемого Советам по обучению и предприятиям, не учитывает разницы в стоимости курсов в различных профессиональных областях, а оценка его деятельности не принимает во внимание разные “весовые категории” программ и курсов. При этом Совет может самостоятельно распоряжаться получаемой прибылью, что в совокупности приводит к политике реализации более дешевых курсов по тем областям деятельности, где легче трудоустроить выпускников.

Финансирование по результатам применяется также в программе “Новый договор”, где финансирование распределяется следующим образом: 20 % - за набор, 50 % - за посещаемость, 20 % - за получение выпускниками квалификаций и 10 % - если трудоустроенный выпускник не потеряет работу в течение более трех месяцев.

Кроме Великобритании, в Европе практически отсутствует модель финансирования по результатам. Так, в Финляндии только 5 % финансирования университетов ставится в зависимость от результатов. В Дании часть финансирования предоставляется по числу студентов, успешно закончивших обучение. В Голландии с 2000 г. введено финансирование по результатам в центрах профессионального обучения взрослых<sup>8</sup>.

Таким образом, учитывая зарубежный опыт внедрения финансирования вузов, ориентированного на результат для его применения в вузах, России необходимо разработать концептуальную модель механизма финансового обеспечения деятельности высших учебных заведений России, ориентированного на результат, в которой определить стратегию и тактику данного внедрения, необходимые силы и средства.

<sup>1</sup> Трайнев В.А., Мкртчян С.С., Савельев А.Я. Повышение качества высшего образования и Болонский процесс: обобщение отечественной и зарубежной практики. М., 2010. С. 268 - 297.

<sup>2</sup> Николаев А.В. Влияние инновационных процессов в высшем образовании на качественные изменения российского человеческого потенциала. М, 2009. С. 54-111.

<sup>3</sup> Трайнев В.А., Мкртчян С.С., Савельев А.Я. Указ. соч.

<sup>4</sup> См.: Трайнев В.А., Мкртчян С.С., Савельев А.Я. Указ. соч. С. 132; Hudson C. Governing the Governance of Education: the state strikes back? // European Educational Research J. 2007. □. 6 (3). С. 12-45.

<sup>5</sup> См.: Трайнев В.А., Мкртчян С.С., Савельев А.Я. Указ. соч.; Birnbaum R. Management fads in higher education; where they come from, what they fail. Jossey-Bass Ins., 2000. С. 14 - 25.

<sup>6</sup> Трайнев В.А., Мкртчян С.С., Савельев А.Я. Указ. соч.

<sup>7</sup> Birnbaum R. Op. cit. С. 116.

<sup>8</sup> Трайнев В.А., Мкртчян С.С., Савельев А.Я. Указ. соч. С. 144.

Поступила в редакцию 03.02.2011 г.