

**Финансовый менеджмент в сфере высшего образования: Сравнительное исследование взаимоотношений вузов и штатов в США
(Перевод рабочего материала проекта ОЭСР «Финансовое управление в высшем образовании»)**

Материал подготовлен в рамках проекта «Анализ эффективности управления в высшем образовании» Инновационного проекта развития образования (ИПРО)
Национального Фонда Подготовки Кадров

Эймс Си Макгиннесс-младший

Национальный центр систем управления в сфере высшего образования (NCHEMS)
P.O. Box 9752 • Boulder, Colorado 80301-9752 • (303) 497-0301

Сентябрь, 2003 г.

СОДЕРЖАНИЕ:

1. ВВЕДЕНИЕ.....	2
1.1 Цель данной работы	2
2. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ.....	2
2.1 Образовательные учреждения и студенты.....	2
2.2 Общая система финансирования.....	4
2.3 Различия в функциях центральной власти и властей штата	6
3. РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ШТАТАМИ.....	7
3.1 Различия в работе систем высшего образования	7
3.2 Отличия в политике финансирования	7
3.3 Органы власти штатов и их взаимоотношения с вузами.....	10
3.4 Различия в бюджетных и финансовых отношениях между штатами и вузами	16
4. ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ.....	18
4.1 Налоговый кризис в США	18
4.2 Тенденция к сокращению поступлений из государственных источников	19
4.3 Изменения в базовых представлениях о роли государства	20
4.4 Переход от поддержки вузов к защите интересов общества	21
4.5 Примеры моделей финансового управления вузами по отдельным штатам.....	21
5. АНАЛИЗ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	22
5.1 Сравнение Кентукки и Северной Дакоты	22
5.2 Долгосрочные риски	24
5.3 Заключение.....	25
ПРИЛОЖЕНИЕ А: Оценка штатов по отчету о высшем образовании Measuring Up 2002	26
ПРИЛОЖЕНИЕ В: Влияние отношений между властями и вузами на финансирование, бюджетирование и отчетность вузов	29
ПРИЛОЖЕНИЕ С: Влияние регулирующих органов штата на отношения с вузами	31
ПРИЛОЖЕНИЕ D: Основные индикаторы успеха реформы в Кентукки	35
ПРИЛОЖЕНИЕ E: Оценка работы университетской системы Северной Дакоты и меры по обеспечению прозрачности и налоговой ответственности.....	36

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Цель данной работы

Цель данной работы состоит в описании и анализе роли властей американских штатов в обеспечении экономической устойчивости высших учебных заведений и повышении эффективности финансового менеджмента в сфере высшего образования. Отчет является частью проекта, проводимого Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Британским комитетом по финансированию высшего образования (HEFCE) и Программой институционального управления в сфере высшего образования (IMHE)¹.

Работа предназначена в первую очередь для ознакомления читателей за пределами США с американской системой высшего образования, а также для сравнения механизмов финансового менеджмента, используемыми в США, с механизмами, используемыми в других странах.

Сложность американской системы высшего образования подтолкнула авторов к включению в отчет как общего описания системы, так и конкретных примеров из практики двух штатов – Кентуки и Северной Дакоты. Решение детально рассмотреть практику двух штатов было связано с тем, что в США финансовые взаимоотношения между вузами и властями наиболее ярко выражены на уровне штатов, и именно на этом уровне следует проводить сравнение². Несмотря на то, что федеральное правительство играет важную (и строго регламентированную) роль в целом в управлении страной (в частности, выступает гарантом Конституции и создает нормативно-правовую базу в области гражданского права, защиты окружающей среды, политики обеспечения занятости, является источником финансирования стипендий и грантов на научные исследования), оно все же не принимает прямого участия в финансовом управлении вузами.

2. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

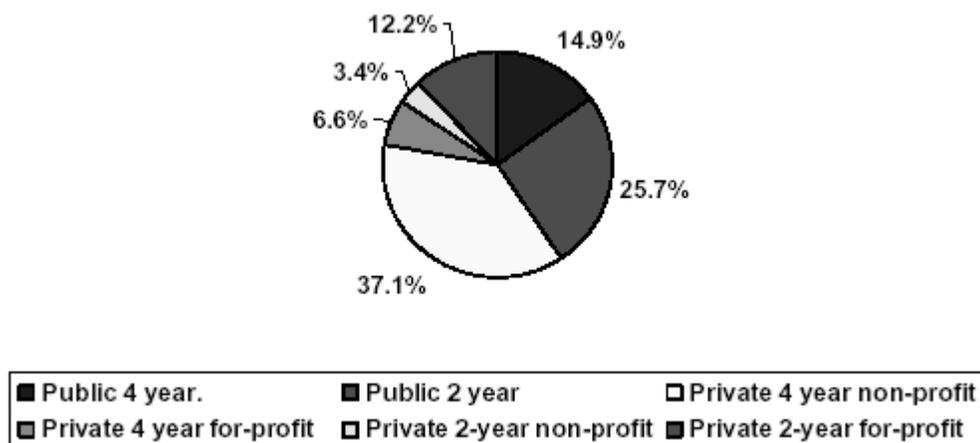
2.1 Образовательные учреждения и студенты

В Соединенных Штатах работает 4182 вуза, в которых обучаются 14,8 млн. студентов. Приблизительно 59% вузов являются частными (коммерческими и некоммерческими), 41% - государственными (т.е. финансируемыми федеральным правительством и властями штатов).

¹ Прочие страны-участницы: Австралия, Германия, Ирландия, Япония, Швеция, Голландия и Великобритания.

² В данном переводе опущено детальное описание систем финансового менеджмента в высшем образовании двух штатов, проводится лишь их сравнительный анализ.

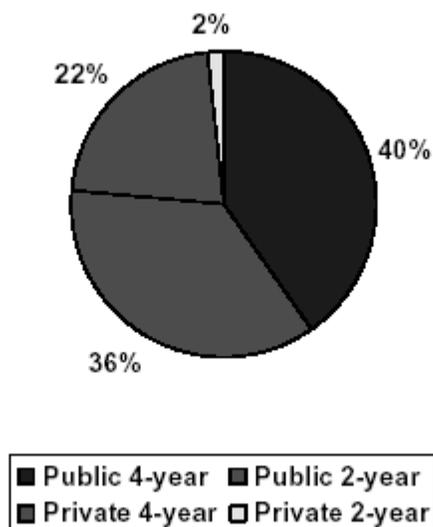
Рис. 1. Юридический статус вузов по состоянию на осень 1999



Источник: National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics: 2001*, Table 244.

- 14,9% - Государственные вузы с 4-х годичным обучением
- 25,7% - Государственные вузы с 2-х годичным обучением
- 31,7% - Частные некоммерческие вузы с 4-х годичным обучением
- 6,6% - Частные коммерческие вузы с 4-х годичным обучением
- 3,4% - Частные некоммерческие вузы с 2-х годичным обучением
- 12,2% - Частные коммерческие вузы с 2-х годичным обучением

Рис. 2. Число студентов в вузах разного типа, весна 1999



Источник: National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics: 2001*, Table 173.

- 40% - Государственные вузы с 4-х годичным обучением
- 36% - Государственные вузы с 2-х годичным обучением
- 22% - Частные вузы с 4-х годичным обучением
- 2% - Частные вузы с 2-х годичным обучением

Таким образом, большинство студентов (76%) проходят обучение в государственных вузах и почти половина из них – в муниципальных и технических вузах по двухлетним программам.

2.2 Общая система финансирования

Как показано на Рис. 3, высшее образование в США финансируется из различных источников. Ниже представлены основные источники и характер (регулируемое или нерегулируемое) финансирования вузов, их отношение к вузам или студентам. Государственные вузы получают большую часть нелимитированных средств из двух источников: госбюджет и плата за обучение. На большинство других источников, таких как гранты, субсидии и федеральные контракты, приходится лишь небольшая часть средств; кроме того, их использование обычно строго регламентировано.

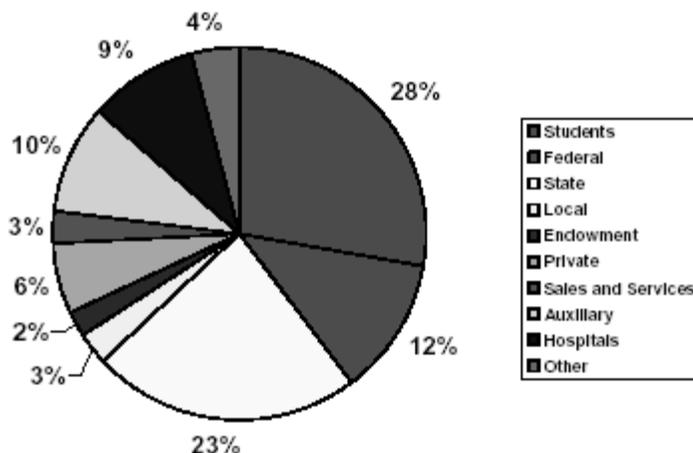
Рис. 3. Схема организации финансирования американских вузов



Источник: по материалам Jones, D.P. (2003) *Financing in Sync: Aligning Fiscal Policy with State Objectives*.

Таким образом, самые крупные источники средств: плата студентов за обучение (27,7%), средства федерального бюджета (12,1%) и бюджета штата (23,1%).

Рис. 4. Источники финансирования вузов, 1995-96



Источник: National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics: 2001*, Table 330.

Студенты – 28%

Федеральный бюджет – 12%

Бюджет штата – 23%

Местный бюджет – 3%

Сторонние источники финансирования, не связанные с основной деятельностью вузов (доходы от капиталовложений и т.д.) – 9%

Частные средства – 6%

Коммерческая деятельность и услуги – 10%

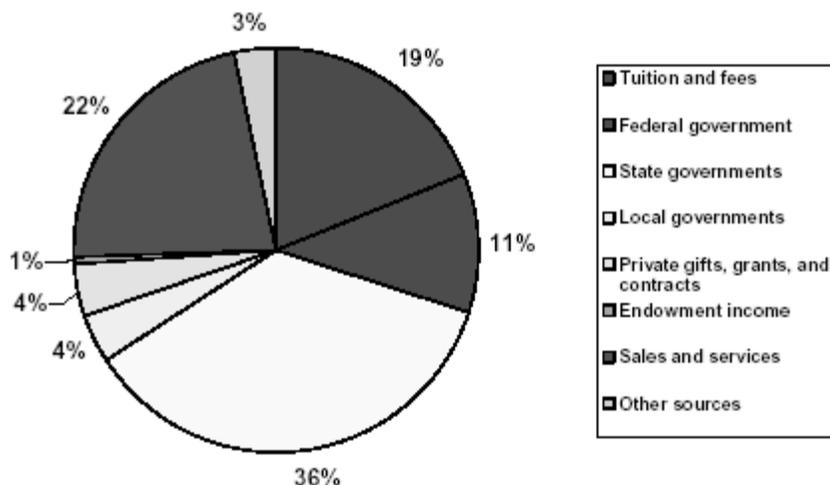
Вспомогательные и подсобные подразделения – 4%

Университетские клиники – 2%

Прочие источники – 3%

По сравнению с государственными вузами в других странах, американские государственные образовательные учреждения черпают большую часть средств из частных источников и платы студентов за обучение.

Рис. 5. Источники финансирования государственных вузов, 1995-1996



Источник: National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics: 2001*, Table 331

Плата за обучение – 19%

Федеральный бюджет – 22%

Бюджет штата – 36%

Местный бюджет – 4%

Частные гранты, субсидии и контракты – 4%

Сторонние источники финансирования, не связанные с основной деятельностью вузов (доходы от капиталовложений и т.д.) – 1%

Коммерческая деятельность и услуги – 11%

Другие источники – 3%

2.3 Различия в функциях центральной власти и властей штата

В 1972 году было принято историческое решение о прекращении предоставления нецелевых федеральных средств образовательным учреждениям. Вместо этого было решено выделять средства напрямую студентам. В этом отношении государство не делало различий между вузами разной формы собственности (государственными, частными и акционерными). Центральная власть настаивает на четком разграничении роли государства как «гаранта общественных интересов» и роли вуза как поставщика образовательных услуг.

В отличие от федерального правительства, власти штатов в основном выделяют средства вузам напрямую и, таким образом, выступают в двойной роли «гаранта общественных интересов» и поставщика образовательных услуг. Кроме того, власти штатов оказывают целевую помощь студентам в рамках программ различного масштаба (от крупных в штате Нью-Йорк до мелких в Алабаме). Многоцелевые гранты частным некоммерческим вузам предоставляют только Иллинойс, Мэриленд, Мичиган, Нью-Джерси, Нью-Йорк и Пенсильвания (ECS, 1990).

Средства из федерального бюджета обычно поступают в форме финансовой поддержки студентов или целевых грантов, в частности, на исследования. Очевидно, что субсидии штатов и плата студентов за обучение являются основными источниками нерегулируемых средств, то есть средств, которые вуз может использовать по собственному усмотрению.

Частный сектор имеет достаточно большой вес в американской и некоторых других системах образования, но в данной работе мы сосредоточим внимание на роли государства в

финансовом управлении государственными вузами, поскольку именно эта роль нам важна для сравнения с другими системами.

3. РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ШТАТАМИ

Помимо очевидной разницы в размерах территории, населении и количестве студентов, есть и существенные отличия между 50 штатами в области финансирования вузов. Ниже приведено описание наиболее существенных из этих отличий.

3.1 Различия в работе систем высшего образования

Measuring Up – поштатный отчет о функционировании систем высшего образования, публикуемый Национальным центром государственной политики и высшего образования каждые два года, - ранжирует штаты по пяти критериям:

- Подготовка: хорошо ли подготовлены студенты к учебе в вузе?
- Активность: достаточно ли много возможностей и мотивированности у граждан штата поступить в вуз?
- Доступность: насколько доступно высшее образование для студентов и их семей?
- Окончание курса: успешно ли студенты проходят учебную программу? Получают ли они вовремя дипломы?
- Польза: Какие социально-экономические преимущества получает штат от образования своих граждан?

В будущем предполагается ввести еще один критерий – «Обучение: знания и навыки, полученные студентом за пределами вуза».

Таким образом, штаты ранжируются по влиянию их систем образования на социально-экономическую ситуацию. В этом анализе не учитываются отдельные вузы, но градация отражает суммарный потенциал вузов в каждом штате и его соответствие задачам штата. Важно, что положение штата в общей таблице зависит от проводимой *политики* (финансирования, регулирования, системе финансовой подотчетности, структурной политике и системе управления)³. Градацию штатов вы найдете в *Приложении А*.

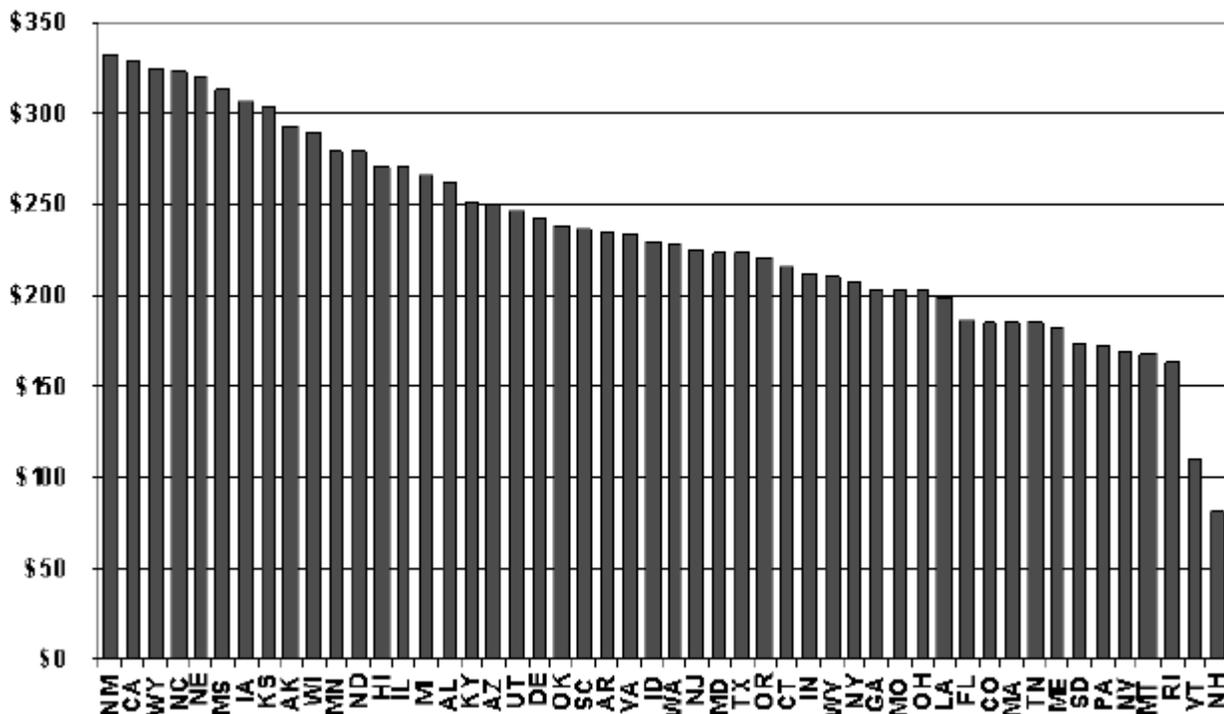
3.2 Отличия в политике финансирования

Финансовые возможности штатов значительно различаются, как и их реальные отчисления на высшее образование⁴. Один из индикаторов этих различий – разброс в государственных субсидиях в пересчете на душу населения (см. *Рис. 6*): от менее чем \$100 до \$325.

³ National Center for Public Policy and Higher Education (2002) *Measuring Up 2002: The State-by-State Report Card for Higher Education*. San Jose: NCPPHE, November 2002.

⁴ Аналогичные различия существуют и в налоговой сфере. Более подробную информацию вы найдете на сайте www.higheredinfo.org.

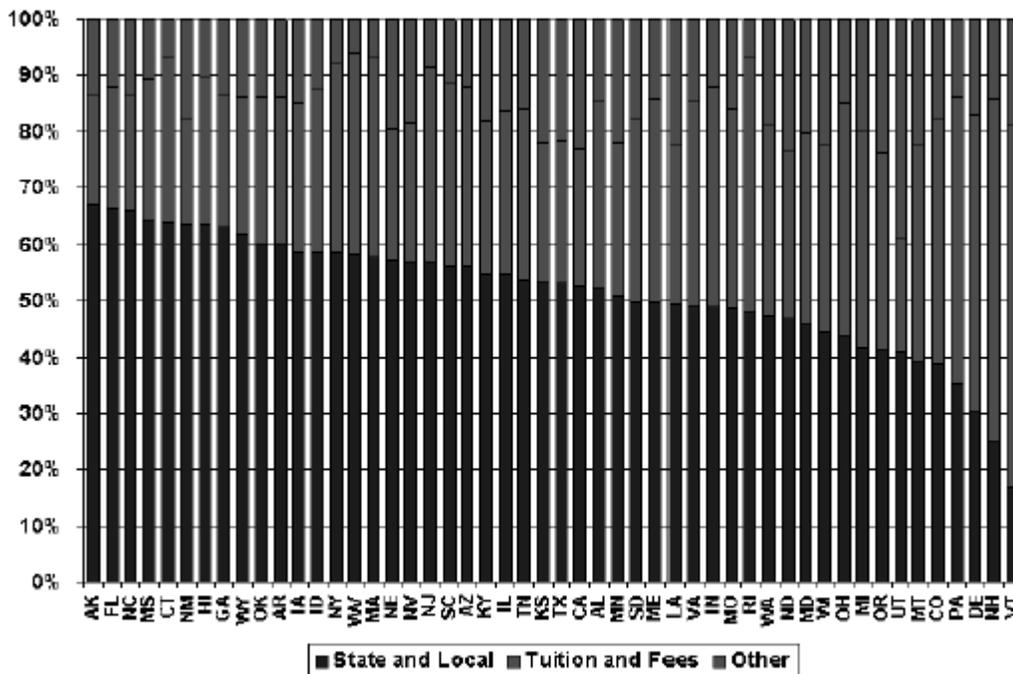
Рис. 6. Средства, выделяемые государством на нужды высшего образования, в пересчете на душу населения, 2002.



Источник: Center for Higher Education and Finance. *Grapevine: A National Database for Tax Support for Higher Education*. Normal, IL: Illinois State University (<http://www.coe.ilstu.edu/grapevine/table10.html>)

Вследствие различий в объемах финансирования, поступающего из бюджета штатов, различные штаты заметно отличаются и по другим источникам финансирования государственно-общественных образовательных учреждений. При этом в большинстве штатов государственные вузы в основном полагаются на негосударственные источники финансирования. На Рис. 7 проиллюстрирован разброс в структуре финансирования государственных вузов с 4-летним обучением.

Рис. 7. Источники финансирования основных расходов государственных вузов с 4-летним обучением, 1999-2000.

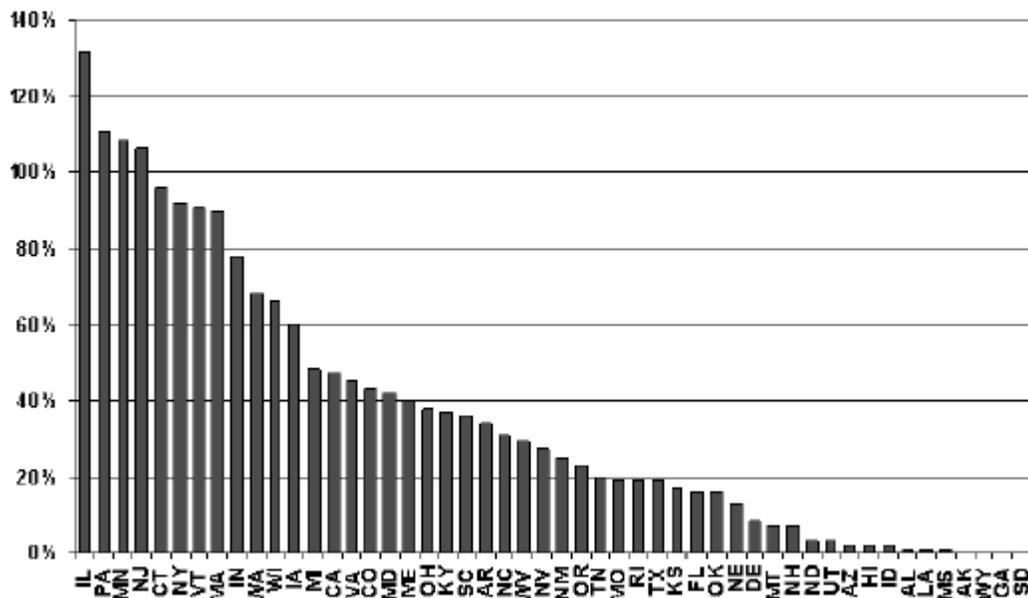


Источник: National Center for Education Statistics, IPEDS, NCHEMS Finance Data Set.

ПРИМЕЧАНИЕ: Под «источниками финансирования основных расходов» здесь понимаются в целом не ограниченные доходы от платы студентов за обучение, поступлений из местного бюджета и бюджета штата, а также их других источников (частные гранты и контракты, сторонние источники финансирования, не связанные с основной деятельностью вузов (доходы от капиталовложений и т.д.), коммерческая деятельность и оказание услуг, кроме услуг по обеспечению студентов жильем и питанием). Здесь не учитываются федеральные гранты и контракты, так как они обычно носят целевой характер.

Также значительные различия между штатами видны в размере финансовой поддержки, предоставляемой властями штата малоимущим студентам. Во многих штатах, отчисляющих сравнительно небольшие суммы на общие расходы вузов, студенты получают существенную адресную помощь. Размер финансовой поддержки, оказываемой малоимущим студентам в разных штатах, представлен на *Рис. 8*.

Рис. 8. Гранты штатов семьям с низкими доходами в процентах от соответствующих федеральных грантов, 2000-2001.



Источник: National Center for Public Policy and Higher Education, Measuring Up 2002, на основе данных Office of Postsecondary Education. Title IV/Pell Grant End of Year Report, 2000-2001. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, 2002, Table 21, and Kristen DeSalvatore, National Association of State Student Grant and Aid Programs 32nd Annual Survey, 2000-2001 Academic Survey Report. Albany, NY: National Association of State Student Grant and Aid Programs, 2002, Table 1.

ПРИМЕЧАНИЕ: Некоторые штаты, предоставляющие незначительную финансовую помощь студентам, снижают стоимость обучения или используют другие механизмы, дающие гражданам возможность получить высшее образование.

3.3 Органы власти штатов и их взаимоотношения с вузами

Традиционно сложилось так, что власти штата (губернатор, административные и фискальные ведомства, а также законодательные органы) относятся к государственным вузам иначе, чем к другим государственным учреждениям, например, транспортному управлению.

В каждом штате есть свои нюансы во взаимоотношениях власти и вузов. Различия между ними отражают, среди прочего, различия в общей структуре управления (например, в разделении обязанностей и полномочий между исполнительными и законодательными органами), политической культуре и истории. В большинстве штатов существуют специализированные органы (например, Совет штата по вопросам высшего образования, Комитет членов правления университетов или Комиссия по высшему образованию), отвечающие за общую политику штата в сфере высшего образования. Несмотря на эти отличия, можно выделить некоторые общие основания для сравнения образовательной политики, проводимой штатами, - полномочия и обязанности этих специализированных органов в процессе регулирования деятельности вузов (при согласовании и утверждении бюджета, утверждении учебных программ и т.д.), формы их публичной отчетности и степень

участия в непосредственном управлении работой вузов. Ниже приведен краткий обзор существующих вариаций⁵.

3.3.1 Координация или управление?

Для обсуждения различий между штатами в распределении обязанностей по бюджетированию, финансированию и финансовому управлению в сфере высшего образования необходимо провести границу между *управлением* и *координированием*, поскольку одни организации создаются именно для *управления вузами*, а другие – для *координации системы высшего образования* (например, координации системы муниципальных институтов, управляемой местными властями)

3.3.1.1 Управляющие комитеты

Термин *управление* (governance) в сфере высшего образования относится прежде всего к правам и обязанностям государственно-общественных управляющих советов или комитетов колледжей и университетов. В Соединенных Штатах высшее образование уже давно обладает *относительной* автономией – деятельность вузов в определенной степени защищена от внешнего вмешательства⁶. Основной обязанностью наблюдательного комитета является сохранение автономии вуза при одновременном обеспечении необходимого уровня прозрачности и ответственности. Во всех штатах обязанности по управлению вузами передаются одному или нескольким управляющим комитетам, которые в большинстве случаев состоят из рядовых граждан штата. Наиболее распространенные названия таких комитетов – «board of trustees» (совет попечителей) и «board of regents» (совет членов правления). По своим функциям эти органы сходны с советами директоров некоммерческих организаций. Управляющие комитеты государственных вузов были созданы по образцу попечительских советов частных колледжей и университетов, однако в частном секторе попечительский совет занимается делами только одного вуза, в то время как управляющие комитеты обычно курируют несколько государственных образовательных учреждений. Лишь 35% государственных вузов (по количеству студентов) курируются в индивидуальном порядке.

Обычно функции управляющих комитетов таковы:

- Надзор за деятельностью одного или нескольких юридических лиц, за соответствием их прав и обязанностей законам штата. Отдельные учреждения в сфере полномочий комитета обычно не имеют независимого статуса, хотя для больниц, фондов и других организаций комитет может учредить специализированные подразделения.
- Назначение и оценка работы ректоров отдельных вузов, утверждение их зарплаты и социального пакета.
- Стратегическое планирование, бюджетирование и распределение ресурсов между подконтрольными вузами.
- Обеспечение целевого, прозрачного и ответственного использования вузом выделенных ресурсов.
- Сохранение вузовских активов (физических, программных и кадровых ресурсов) и проверка их на соответствие задачам вуза.
- Разработка и внедрение политики вуза в различных областях (например, при разработке образовательных программ, социальной поддержки студентов) без согласования с внешними органами.

⁵ Следующий раздел подготовлен по материалам А. С. McGuinness, Jr. (2002). State Postsecondary Education Governance Database. Education Commission of the States <http://www.ecs.org/clearinghouse/31/02/3102.htm>

⁶ R.O. Berdahl (1971). *Statewide Coordination of Higher Education*. Washington, D.C.: American Council on Education, p. 9.

- Присвоение научных степеней.
- Лоббирование интересов вуза в органах законодательной и исполнительной власти.
- Утверждение кадровой политики, в частности в отношении сроков пребывания на должности, роли последней инстанции в трудовых конфликтах.

Существует несколько способов классификации управляющих комитетов, из которых самым полезным представляется метод, предложенный Кларком Керром и Мэриэн Гейд в работе *The Guardians: Boards of Trustees of American Colleges and Universities*⁷. Эти авторы предлагают следующую классификацию государственно-общественных управляющих комитетов в сфере высшего образования:

- **Консолидированные системы управления (Consolidated governance system).** Один комитет курирует все вузы с двух- и четырехлетним обучением; либо только вузы с четырехлетним обучением, а делами двухлетних ведают другие органы.
- **Сегментированные системы (Segmental system).** Различные комитеты курируют разные виды учреждений: научно-исследовательские институты, общеобразовательные и местные колледжи и университеты, технические вузы, систему обучения для взрослых и т.д..
- **Вузовские комитеты (Campus-level board).** Управляющий комитет располагает полной «автономной» властью над одним кампусом, который не входит в юрисдикцию консолидированной межвузовской системы. В нескольких штатах консолидированные системы существуют параллельно с индивидуальными вузовскими комитетами. Так, в Юте и Северной Каролине комитет, ведающий только одним кампусом, получает свои полномочия от центрального комитета и имеет право самостоятельно решать некоторые вопросы. В университете штата Нью-Йорк и университетских системах штатов Мэн и Мэриленд также действуют вузовские комитеты, хотя они носят консультативный характер.

3.3.1.2 Координационные советы

В ряде штатов существуют *координационные* советы, служащие проводником политики штата в области высшего образования. Некоторые координационные советы курируют всю политику штата в сфере высшего образования (утверждение программ, бюджетирование и распределение средств и т.д.), другие – только один сектор, например, местные вузы.

Важно, что координационные советы *не* управляют вузами, в отличие от управляющих комитетов (т.е. не назначают ректоров и не утверждают кадровую политику). Координационный совет выполняет следующие функции:

- Утверждает должностные обязанности, заработную плату, оценивает качество работы собственного штата, но не ректоров собственно вузов. В некоторых штатах председатель координационного совета назначается губернатором по рекомендации самого совета.
- Координационный совет *не* имеет автономного статуса, являясь частью властной структуры штата.
- В основном занимается *вопросами образовательной системы на федеральном уровне или уровне штата*, а не на уровне отдельных вузов.
- Обеспечивает планирование *развития всей системы высшего образования в штате*. В большинстве штатов, где действуют координационные советы, планирование распространяется на частные и государственные вузы, а в некоторых – и на коммерческие.

⁷ C. Kerr and M. Gade. (1989). *The Guardians: Boards of Trustees of American Colleges and Universities: What They Do and How Well They Do It*. Washington, D.C.: Association of Governing Boards of Universities and Colleges [AGB], pp. 116, 128-129.

- В некоторых штатах координационный совет имеет право вносить предложения по бюджету всей системы образования. Несколько советов предлагают бюджетные планы по всей системе общественно-государственного образования, остальные – по отдельным вузам или сегментам отрасли. Большинство координационных советов ограничено в своей бюджетной политике средствами, выделенными им на основную деятельность, специальные программы и средствами для перераспределения между вузами.
- В некоторых штатах координационный совет имеет право утверждать новые учебные программы и обязывать вузы пересматривать существующие.
- Координационный совет *не* принимает непосредственного участия в утверждении или проведении кадровой политики за исключением тех случаев, когда выполняет поручения властей по анализу нагрузки и эффективности работы преподавательского состава и практики распределения преподавательских должностей.

3.3.1.3 Классификация штатов

На *Рис. 9* представлена классификация штатов по виду регулирующих органов (объединенные управляющие комитеты, координационные советы и агентства по планированию). Штаты проранжированы (слева направо, по убывающей) по объему формальных властных полномочий данных органов в сфере академической политики и бюджета. Объединенные управляющие комитеты обладают значительными полномочиями в подконтрольных им учреждениях. Среди координационных советов выделены те, которые имеют право утверждать учебные программы, и те, что имеют лишь консультативные функции. Внутри этих групп штаты выстроены в зависимости от объема их бюджетных полномочий.

- Объединенные управляющие комитеты функционируют в 23 штатах, а также в округе Колумбия и Пуэрто-Рико. На территории каждой из этих территориальных единиц действует один или два комитета, ни в одной из них между управляющим комитетом и правительством штата нет посреднических координационных органов, имевших бы какие-либо полномочия в бюджетной или академической сфере. В девяти из них все высшее образование курируется одним комитетом, в остальных – двумя (обычно один занимается университетами, а второй – местными институтами и техническими колледжами).
- В 24 штатах работают координационные советы.
 - В 22 из них советы являются регулируемыми органами и утверждают все учебные программы. В 15 из них советы обладают значительными бюджетными полномочиями, в 6 – ограниченными; в одном штате координационный совет не играет никакой роли в бюджетном процессе.
 - В двух штатах советы не утверждают академические программы, но вносят предложения по бюджету.
 - В одном штате (Аляска) сосуществуют объединенный управляющий комитет и консультативный совет, имеющий право вносить предложения по бюджету.
- В 3 штатах (Делавэр, Мичиган и Пенсильвания) роль посредника между управляющими комитетами отдельных вузов и властями штатов играют агентства по планированию. В трех других штатах, Пуэрто-Рико и округе Колумбия агентства по планированию занимают нишу между властями штата и объединенным управляющим комитетом. В Миннесоте, Нью-Гэмпшире и Орегоне эти агентства занимаются распределением финансовой помощи среди студентов и лицензированием вузов. В Вермонте действует Совет Вермонта по высшему образованию, представляющий собой добровольный неофициальный орган по планированию.
- В пяти (5) штатах (Флорида, Айдахо, Мичиган, Нью-Йорк и Пенсильвания) в сферу полномочий штатских комитетов включаются все уровни образования - от начального до

высшего. Впрочем, как видно на *Рис. 9*, фактические полномочия этих комитетов сильно различаются. Только в Айдахо и Нью-Йорке комитет штата обладает внушительными полномочиями в области бюджетной политики и утверждении учебных программ вузов. В соответствии с поправкой к Конституции, утвержденной голосованием жителей Флориды в ноябре 2002 года, прежний Совет по вопросам образования передал свои функции по координированию все системы вузов новому Управляющему комитету по делам университетов, оставив за собой обязанности по координированию местных институтов. При этом университеты штата сохраняют местные управляющие советы.

Рис. 9. Полномочия регулирующих и координирующих органов в сфере высшего образования, ноябрь 2002

Объединенные управляющие комитеты		Координационные советы					Агентства по планированию
		Регулирующие советы (полномочия по утверждению учебных программ)			Консультативные советы		(в 4 штатах сосуществуют с управляющими комитетами)
Один комитет на все вузы	Два комитета	Консолидированный или агрегированный бюджет	Предложения по бюджету	Нет официальных бюджетных функций	Консолидированный или агрегированный бюджет	Предложения по бюджету	Не занимаются бюджетом или утверждением программ
Аляска (b) Гавайи Айдахо (a) Канзас (d) Монтана Невада Сев. Дакота Род-Айленд Юж. Дакота окр. Колумбия (b) Пуэрто-Рико (b)	Аризона Флорида (m)(c) Джорджия (c) Айова (c) Мэн (c) (e) Миннесота (g) Миссисипи (c) Нью-Гэмпшир (b)(c) Сев. Каролина Орегон (j) Юта Вермонт (l) Висконсин Вайоминг	Алабама Арканзас Колорадо (f) Индиана Иллинойс Кентукки Луизиана Мэриленд Массачусетс (k) Миссури Огайо Оклахома Юж. Каролина Теннесси Зап. Виргиния	Коннектикут Небраска Нью-Джерси Техас (f) Виргиния (f) Вашингтон	Нью-Йорк (a)		Аляска (b)* Калифорния Нью-Мексико (h)	Делавэр Мичиган (a) Миннесота (g)* Нью-Гэмпшир (b)(c)* Пенсильвания (a) (i) Вермонт (l)* окр. Колумбия (b)* Пуэрто-Рико (b)*
Штатов = 9, плюс окр. Колумбия и Пуэрто-Рико	Штатов = 14	Штатов = 15	Штатов = 6	Штатов = 1	Штатов = 0	Штатов = 2, плюс (1)	Штатов = 3, плюс (3, окр. Колумбия и Пуэрто-Рико)

ПРИМЕЧАНИЯ: штаты, указанные в нескольких колонках, отмечены звездочкой “*”; общее число повторных упоминаний указано в низу колонки. (a) Комитет штата, отвечающий за все уровни образования (Р/К-16). (b) В штате действуют объединенный управляющий комитет (один или два) и агентство по планированию/координации. (c) Один из двух комитетов является координирующим или управляющим органом для всех местных технических институтов штата. (d) Управляющий комитет штата Канзас играет роль объединенного управляющего комитета для университетов и координационного совета для местных институтов и университета имени Уошберна. (e) Морская академия штата Мэн – единственный государственный вуз, курируемый собственным управляющим комитетом. (f) Координационный совет разрабатывает план распределения средств. (g) Компания по поддержке высшего образования в Миннесоте не имеет официальных полномочий по планированию. (h) Комиссия Нью-Мексико утверждает только программы 4-летнего обучения. (i) Комитет штата Пенсильвания по образованию утверждает лишь несколько видов программ (например, повышение квалификации учителей). Кроме того, одобрение Комитета необходимо при создании новых учреждений или баз. Министерство образования занимается бюджетированием местных институтов и регулирует деятельность коммерческих образовательных учреждений. (j) Орегонский комитет входит в состав администрации губернатора. (k) Совет штата Массачусетс по высшему образованию является координационным советом для общественно-государственных учреждений и управляющим комитетом для местных институтов и колледжей штата. (l) В Вермонте отсутствует официальный координационный/планирующий орган. Совет Вермонта по высшему образованию – добровольная организация. (m) Поправка к Конституции от ноября 2002 года учреждает Управляющий комитет по делам университетов, не входящий в структуру Совета по вопросам образования, который координирует работу местных институтов.

3.4 Различия в бюджетных и финансовых отношениях между штатами и вузами

Штаты различаются не только по наличию и количеству координационных советов и управляющих комитетов, но и по правовому статусу общественно-государственных колледжей и университетов, от которого зависит характер бюджетно-финансовых отношений. На **Рис. 10** штаты сгруппированы по степени контроля со стороны властей штата.

Рис. 10. Контроль со стороны властей штата и правовой статус вузов

Значительный контроль	А. Вуз как государственное учреждение	Отношения с вузами строятся так же, как с другими госучреждениями, например, транспортным управлением
	Б. Вуз, контролируемый государством	Власти признают определенное отличие вузов от других государственных учреждений, однако принципы взаимоотношений практически не отличаются

	В. Вуз, пользующий государственной поддержкой	Правовой статус вузов обеспечивает им значительную независимость от властей штата. Штат осуществляет финансирование текущих административных расходов, расходов на поддержание основных фондов, а также целевое финансирование различных видов деятельности вузов, однако при этом предполагается, что негосударственные источники (плата за обучение, частные гранты и т.п.) будут обеспечивать заметную часть средств вузов.
Незначительный контроль	Г. Корпоративная модель управления	Как и в модели В, вузы здесь имеют правовой статус (например, общественного объединения), обеспечивающий им значительную независимость. Государственное финансирование менее вероятно, и средства обычно поступают в форме поручительств или грантов, снижающих стоимость обучения студентов.

Более подробно различия между этими моделями изложены в *Приложении Б*⁸.

Четыре категории, представленных в данной таблице, имеют условный характер. На практике ни один штат не использует эти модели в чистом виде⁹. Можно выделить три основных модели, использующиеся на практике:

- Модель А: Разные секторы пользуются разной степенью автономии. Например, Калифорнийский университет и университетская система штата Калифорния рассматриваются как «вузы, пользующиеся государственной поддержкой», однако в отдельных аспектах своей деятельности они регулируются как «вузы, контролируемые государством». Калифорнийский университет прописан в Конституции штата и пользуется большей независимостью, чем Университет штата Калифорния, созданный в соответствии с законами штата и до начала 90-х тесно связанный с общей бюджетно-финансовой и кадровой политикой штата. В отличие от этих университетов, местные колледжи Калифорнии обязаны следовать правовым нормам и регламентирующим указаниям местных властей, поэтому они рассматриваются как «вузы, контролируемые государством».
- Модель В: Все общественно-государственные университеты имеют статус общественных объединений («пользующихся государственной поддержкой»), но отдельные сферы их деятельности (кадровая политика и капитальное строительство) строго регулируются государством. Примерами этой модели служат два штата, подробно рассмотренных в данной работе, – Северная Дакота с ее единой университетской системой и Кентукки, где каждый университет является отдельной общественной организацией. В обоих случаях власти штатов контролируют некоторые виды деятельности вузов, в частности, капитальное строительство. Университет Висконсина имеет статус общественной корпорации, но все его

⁸ Классификация подготовлена по материалам D.J. Curry, N.M. Fischer and T. Jons. (1982) “State Policy Options for Financing Higher Education and Related Accountability Options, Finance Issue Paper no. 2. Olympia, Washington: Washington Council for Postsecondary Education, as quoted in D.P. Jones (1984). *Higher Education Budgeting At the State Level: Concepts and Principles*. Boulder, Colorado: NCHEMS, p.27.

⁹ Роберт Бердаль проводит границу между «функциональной» автономией, т.е. независимостью в области стандартов, учебной программы, кадрового состава и т.д., и «надзорной» автономией, т.е. независимостью от государственного контроля.

капитальные проекты курируются Департаментом штата Висконсин по вопросам управления, а все сотрудники, кроме преподавательского состава, являются госслужащими.

• Модель С: большинство общественно-государственных вузов имеют статус общественных объединений («пользующихся государственной поддержкой»), но отдельные вузы пользуются большей свободой, намеренно данной им властями штата, которые стремятся децентрализовать управление и диверсифицировать источники финансирования. Университетская система штата Мэриленд, например, считается общественным объединением, но Колледж Святой Марии, соблюдающий определенные требования по прозрачности и ответственности, пользуется большей автономией. В Колорадо действует аналогичная политика, в соответствии с которой вузы могут заключать «пакты» с властями штата и получать большую независимость¹⁰.

Американским университетам часто удается сохранять существенную автономию в вопросах отчетности и прозрачности, формально соблюдая процедурные требования властей штата. В связи с сокращением государственного финансирования все больше вузов стремится получить корпоративный статус, предполагающий незначительный уровень контроля в соответствии с *Рис. 10*¹¹. В *Приложении С* приведен список других механизмов, используемых на практике в различных штатах.

4. ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

4.1 Налоговый кризис в США

Соединенные Штаты столкнулись с самым тяжелым налоговым кризисом за последние 10 лет. Кризис вызван экономическим спадом, особенно коснувшимся производственного и высокотехнологичного секторов, и ростом затрат на здравоохранение. Еще более усложняет ситуацию сокращение налогов, проведенное рядом штатов в благополучные 90-е годы. На январь 2003 года две трети штатов не могли залатать дыры в бюджете, суммарный размер которых превысил \$25,7 млрд. или 5,2% от общего размера. Согласно прогнозам, к 2004 году ситуация ухудшится¹². Для того, чтобы ликвидировать бюджетный дисбаланс штаты часто прибегают к жестокому урезанию средств на высшее образование. Как показывают исследования Центра изучения политики в области образования при Университете штата Иллинойс, в бюджетах на 2002-2003 ф.г. суммарные отчисления на высшее образование выросли только на 1,2%. Это приблизительно четверть от прироста бюджета в предыдущем году (4,6%) и самый незначительный прирост за последние 10 лет с 1992/3 ф.г., когда бюджет высшей школы был сокращен на 0,9%. Более того, прирост в 1,2% полностью нивелируется инфляцией в 2%, зафиксированной за период в 12 месяцев, начиная с октября 2002 года¹³.

По мере сокращения отчислений штатов наблюдается резкий рост платы за обучение и сопутствующие услуги. Так, плата за обучение для жителей штата, обучающихся в

¹⁰ См. R.O. Berdahl, "Balancing Self-Interest and Accountability: St. Mary's College of Maryland," и другие главы в работе T. J. MacTaggart and Associates (1998). Seeking Excellence Through Independence. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

¹¹ Berdahl, R.O. (1971). Statewide Coordination of Higher Education. Washington, D.C.: American Council on Education, p. 11. Вопросы автономии освещены на стр. 10-12.

¹² National Conference of State Legislatures. (2003) State Budget Update: February 2003. Denver, CO: National Conference of State Legislatures, p. 1.

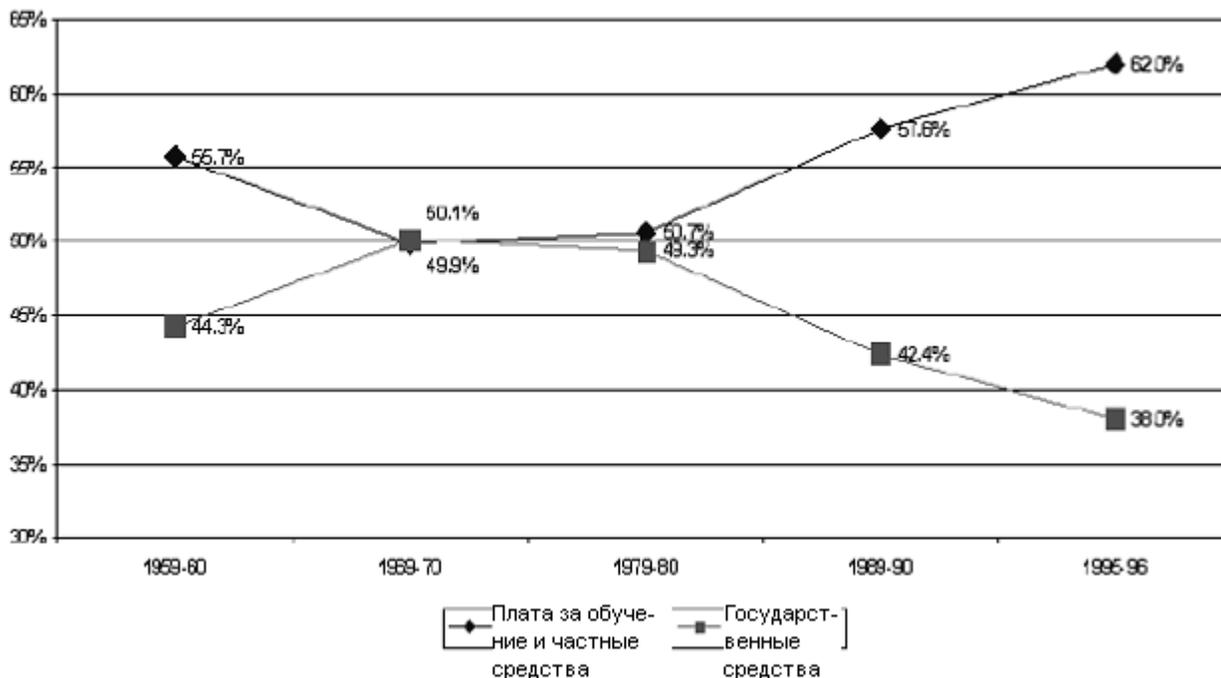
¹³ Michael Arnone, "State Spending on Colleges Increases At Lowest Rate in Decade," *Chronicle of Higher Education*, Vol. 49, Issue 16, December 13, 2002, p. A28. Полностью результаты исследования приведены по адресу: <http://coe.ilstu.edu/grapevine>

общеобразовательных колледжах и университетах, выросла в среднем на 10% за 2001/2 – 2002/3 и в среднем на 27,5% - за последние пять лет¹⁴.

4.2 Тенденция к сокращению поступлений из государственных источников

Нынешний налоговый кризис отражает долгосрочную тенденцию к сокращению государственных субсидий высшей школе. На *Рис. 11* показаны изменения в государственном (федеральном, региональном (на уровне штатов), и местном) и негосударственном (в виде платы студентов за обучение, частных грантов и контрактов, продажи услуг, использования доходов от капиталовложений и т.п.) финансировании. С середины 70-х, когда пропорция между ними была приблизительно 1:1, доля госфинансирования неуклонно сокращается. Эта тенденция усилилась за последние 8 лет на фоне ухудшающихся экономических условий.

Рис. 11. Динамика финансовых поступлений из государственных (федеральных, региональных (на уровне штатов) и местных) и негосударственных источников в высшей школе США, с 1959-1960 гг. по 1995-96 гг.



Источник: National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, 2001, table 334.

После сокращения в начале 90-х государственное финансирование слегка выросло, но по прогнозам на ближайшие десять лет многим штатам придется долгое время бороться со структурным дефицитом. Вероятно, что бюджетные поступления не возрастут и после начала экономического подъема¹⁵. Эти тенденции способствуют пересмотру отношений между властями штатов и вузами, в частности в вопросах совершенствования механизмов контроля и финансирования высшего образования¹⁶.

¹⁴ Washington Higher Education Coordinating Board, 2003 Washington State Tuition and Fee Report. Olympia, Washington: HECB, January 2003, Table 5.

¹⁵ Dennis Jones, "State Shortfalls Projected Throughout the Decade," *Policy Alert*. San Jose, California: National Center for Public Policy and Higher Education, February 2003.

¹⁶ См. Jeffrey Selingo, "The Disappearing State in Public Higher Education," *Chronicle of Higher Education*, Vol. 49, Issue 25, February 28, 2003, p. A22.

4.3 Изменения в базовых представлениях о роли государства

Для США в целом характерно постепенное изменение представлений о роли государства в высшем образовании. Эти изменения кратко зафиксированы на **Рис. 12**.

Конечно, этот процесс неоднороден: некоторые штаты не желают отказываться от привычных моделей, особенно от моделей регулирования образца 60-70-х, когда были созданы многие органы управления в сфере высшего образования. Другие постепенно уходят от практики «координирования высшего образования» к новой модели управления, в рамках которой различные бюджетно-финансовые и административные механизмы используются для приведения государственных возможностей в соответствие с общественными потребностями.

Рис. 12. Изменения в представлениях о роли государственной власти в высшем образовании

Нынешние подходы:	Переход к:
Рациональное планирование на основе статичных институциональных моделей	К стратегическому планированию на основе динамических рыночных моделей
Основное внимание уделяется поставщикам образовательных услуг, в первую очередь госвузам	Основное внимание уделяется клиентам – студентам, работодателям и государственным структурам
Сфера охвата образовательными услугами определяется географическими границами и монополистическими рынками	К рынку образовательных услуг, размер которого определяется потребностями клиентов и многообразием поставщиков этих услуг
Тенденция к централизации контрольных функций за счет четкого определения видов деятельности, предписанных вузам, финансовой подотчетности и ретроспективной отчетности	К более децентрализованному механизму управления, построенному на разных видах стимулирования (поощрения, финансирование в зависимости о результатов работы и т.п.)
Политика, направленная на снижение конкуренции и избежание функционального дублирования	К политике, направленная на «выход на рынок от имени граждан» и использование механизмов конкуренции на благо общества
Под качеством понимается качество ресурсов (академические заслуги вуза и библиотечный фонд)	Под качеством понимается качество результата (результата учебы для студентов, работодателей и госструктур)
Образовательная политика и образовательные услуги разрабатываются в рамках государственных агентств и органов власти.	К большему участию негосударственных организаций и организаций смешанного типа в выработке образовательной политики (разработкам учебных программ, оценке навыков, контролю качества образования, обслуживанию студентов и т.п.) для того, чтобы в большей мере удовлетворить потребности клиентов и общества в целом.

Источник: Aims C. McGuinness, Jr., *Reflections on Postsecondary Education Governance Changes*. Denver, Colorado: Education Commission of the States, July 2002 (<http://www.ecs.org/clearinghouse/31/02/3102.htm>).

4.4 Переход от поддержки вузов к защите интересов общества

В политике штатов в области финансирования высшего образования происходит переход от привычной модели поддержки вузов, направленной на создание и поддержание институциональных возможностей, к целевому финансированию, призванному *использовать эти возможности образовательной системы* в интересах общества. При этом сохранение вузов на плаву остается важной задачей властей – но уже не как самоцель, а как средство решения задач, стоящих перед штатом. Как показано на **Рис. 13**¹⁷, финансовая политика была направлена на поддержание потенциала образовательной системы. Основными методами бюджетирования и распределения средств были индексация (средства за прошлый год индексировались с учетом роста издержек и других переменных факторов) и формулы, в которых сводились вместе затраты и нагрузка (по количеству студентов, либо по обязательным академическим часам). Программы финансовой помощи студентам всегда разрабатывались так, чтобы повысить доходы вузов.

На **Рис. 13** показано также, что в новой ситуации штаты озабочены не только *развитием потенциала*, но и его *использованием*, т.е. адресной помощью студентам и поддержкой вузов в зависимости от эффективности их работы.

Рис. 13. Альтернативные методы финансирования высшей школы

Цели политики	Основные методы и суть политики	
	Вузы	Студенты
Развитие потенциала	Индексирование Формулы	Уровень платы за обучение и финансовой помощи студентам обеспечивают максимизацию доходов вузов
Использование потенциала в интересах общества	Финансовое поощрение успехов Целевые программы Стратегические инвестиции	Уровень платы за обучение и финансовой помощи студентам варьируются в зависимости от 1) успеваемости и 2) потребности

Источник: Dennis P. Jones. (2003) *Financing in Sync*. Доклад подготовлен для Western Interstate Commission on Higher Education, February 2003.

4.5 Примеры моделей финансового управления вузами по отдельным штатам

В качестве примеров практики регулирования в сфере высшего образования выбраны два штата – Кентукки и Северная Дакота, – значительно различающиеся по своим социально-экономическим, демографическим, системным и прочим параметрам. Основные данные по обоим штатам приведены на **Рис. 14**. Другой причиной для выбора этих штатов стало общенациональное признание их успехов на пути реформ в сфере высшего образования, включенных в общий контекст социально-экономической политики штатов, в частности, реформ в области финансирования и управления вузами.

Рис. 14. Статистические данные по выбранным штатам

	Кентукки	Северная Дакота
Население (e)	4,065,556	634,448
Валовой продукт штата (a)	\$113,539,000,000	\$16,991,000,000
Прогноз по росту населения в 2000-2015 (b)	5,9%	6,3%

¹⁷ Dennis P. Jones, *Financing in Sync: Aligning Fiscal Policy with State Objectives*, доклад подготовлен для Western Interstate Commission for Higher Education, February 10, 2003.

Прогноз по изменению числа выпускников вузов (с)	-1,1%	-22,4%
Отчисления на высшее образование в расчете на \$1000 личного дохода (d)	\$10	\$12
Отчисления на высшее образование на душу населения (d)	\$251	\$279
Изменения в отчислениях на высшее образование за последние 10 лет в постоянных ценах (d)	70%	33%
Личный доход на душу населения, 1999 (e)	\$18093	\$17,769
Структура высшей школы	Общий координационный совет и децентрализованное управление вузами	Общая университетская система с централизованным управлением вузами
Баллов по шкале Measuring Up 2002(f)		
Подготовка	C-	B
Активность	C-	B
Доступность	C	D
Окончание курса	C	B
Польза	C-	C+

Источники: (a) Bureau of Economic Analysis. *Gross State Product for States*. Regional Accounts Data. Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce, 2001 (<http://www.bea.gov>)

(b) U.S. Bureau of the Census, *State Population Estimates, 2001*. Time Series of State Population Estimates, Table ST-2001EST-01.

(c) Western Interstate Commission on Higher Education. *Knocking at the College Door: Projections of High School Graduates by State and Race/Ethnicity, 1996-2012*. Boulder, Colorado: 1998.

(d) Center for Study of Education Policy, Illinois State University. *Grapevine: A National Database of Tax Support for Higher Education*. Normal, Illinois: Illinois State University. (e) U.S. Bureau of the Census, 2000 Census.

(f) National Center for Public Policy and Higher Education (2002) *Measuring Up 2002: The State-by-State Report Card for Higher Education*. San Jose: NCPPHE, November 2002. (<http://www.measuringup.highereducation.org>).

Дополнительную информацию по штатам можно найти по адресу: <http://www.higheredinfo.org>.

5. АНАЛИЗ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

5.1 Сравнение Кентукки и Северной Дакоты

5.1.1 Различия

Помимо очевидных различий в размере, географических особенностях и экономическом потенциале, Кентукки и Северная Дакота отличаются по своей внутренней структуре, что сказывается и на характере финансового менеджмента.

- В Кентукки действует децентрализованная система управления вузами под надзором единого координационного органа. Поэтому ответственность за финансовое управление возлагается на управляющие комитеты вузов, пользующиеся государственной поддержкой, а не на централизованные регулирующие органы. Совет штата по высшему образованию не проводит регулярного анализа финансового состояния отдельных вузов.

- В Северной Дакоте всеми вопросами управления вузами занимается Комитет штата по высшему образованию, а все вузы штата входят в единую университетскую систему. В данной централизованной системе Комитет штата по высшему образованию делегирует

полномочия по оперативному финансовому управлению ректорам вузов. В отличие от Совета штата Кентукки, данный Комитет следит за финансовым состоянием каждого конкретного вуза и всей системы в целом.

5.1.2 Сходство

Несмотря на данные различия, в подходе властей этих штатов к финансированию высшей школы есть и общие черты:

5.1.2.1 Переход к модели (Public Agenda), которая включает высшее образование в контекст общего будущего социально-экономического развития штата, и которая предлагает механизмы общественной экспертизы результатов образовательных реформ и их соответствия потребностям общества.

В конце 90-х в обоих штатах акцент политики финансирования сместился с развития потенциала высшего образования на использование данного потенциала в интересах штата. Как уже отмечалось выше, развитие потенциала осталось важной задачей, но минимально необходимое финансирование было призвано направить потенциал высшей школы на решение задач штата. Общие черты этих систем:

- Достижение консенсуса по вопросам использования возможностей высшей школы. В Кентукки в 1997 году Рабочая группа по высшему образованию, а за ней и Закон 1997 года о реформе высшего образования (Postsecondary Education Reform Act), сформулировали долгосрочные цели по увеличению средних личных доходов до среднеамериканского уровня или выше. Совет штата по высшему образованию разработал программу действий под названием «Лучшая жизнь», используя метод «пяти вопросов» для определения степени и механизмов ответственности каждого вуза и всей системы.

В отчете по результатам работы Круглого стола по вопросам будущего развития штата Северная Дакота также подчеркивалась важная роль высшего образования в решении многочисленных проблем будущего социально-экономического развития штата.

- Формирование стратегической программы развития штата с участием различных общественных групп, представляющих политические, деловые, гражданские и академические круги. Рабочую группу Кентукки по высшему образованию возглавлял губернатор, также в нее входили ключевые деятели исполнительной и законодательной ветвей власти, образовательной сферы, деловых и общественных кругов. Учрежденные законом 1997 года Совет штата Кентукки по высшему образованию и Стратегический комитет по высшему образованию призваны обеспечить успешное проведение реформы вопреки возможным изменениям политической обстановки.

В работе Круглого стола по вопросам будущего развития и роли высшего образования Северной Дакоты участвовал не только губернатор и законодатели, но также широкий спектр общественных деятелей, ведущих бизнесменов и представителей академических кругов. Комитет штата по высшему образованию созывает Круглый стол каждый год для обзора реформ и представления отчета по вузам.

- Использование долгосрочных, измеримых целей и показателей для оценки эффективности принимаемых мер. В обоих штатах власти настаивают на максимально полном раскрытии информации в целях обеспечения прозрачности.

- Создание институтов и механизмов для поддержания общественного диалога и мониторинга эффективности вводимых моделей (Public Agenda): Совет штата Кентукки по высшему образованию и Стратегический комитет по высшему образованию, Круглый стол Северной Дакоты и Комитет штата по высшему образованию обязаны способствовать ходу реформ.

5.1.2.2 Внедрение новых методов финансирования

Оба штата ввели новые принципы финансирования, имеющие следующие общие черты:

- Выравнивание базового финансирования по ключевым показателям для всех университетов.
- Целевое финансирование в соответствии с задачами штата.

Стратегические инвестиционные фонды штата Кентукки по своей природе сложнее, чем финансирование программ Комитета по высшему образованию в Северной Дакоте, но в обоих штатах используемые финансовые механизмы, так или иначе, направлены на решение задач штата. Финансовая политика штата Кентукки (проводимая через стратегические инвестиционные фонды) регулируется законом, а Комитет по высшему образованию Северной Дакоты разрабатывает отдельные программы и включает их в ежегодный финансовый отчет.

В обоих штатах существуют финансовые планы, прописывающие взаимозависимость и важность каждого из компонентов плана. Комитет по высшему образованию Северной Дакоты принял Долгосрочный план финансирования в рамках Стратегического плана для университетской системы Северной Дакоты. Стратегический комитет Кентукки по высшему образованию разработал «Пункты согласия» - список вопросов, по которому был достигнут консенсус со всеми заинтересованными лицами и участниками образовательных реформ по вопросам приоритетности и взаимосвязи между различными элементами реформ. Хотя бюджетный кризис в Кентукки оказал влияние на ход выполнения данного соглашения, основная его структура осталась без изменений.

5.1.2.3 Внедрение систем отчетности для контроля над работой вузов и всей системы

Оба штата внедрили системы финансовой отчетности, хотя полномочия соответствующих органов различны. В отличие от Комитета по высшему образованию Северной Дакоты, который следит за финансовым состоянием вузов, Совет штата Кентукки по высшему образованию прилагает значительные усилия по повышению квалификации управляющих комитетов в вопросах финансового надзора и следит за качеством работы вузов.

5.2 Долгосрочные риски

Реформы в обоих штатах только начались и должны продлиться еще не один год. Различные оценки показывают, что определенные успехи на пути реформ уже есть, однако еще непонятно, позволят ли они достичь поставленных целей, например, по повышению доходов на душу населения. Ниже описаны некоторые из этих рисков:

5.2.1 Поддержание интереса к развитию и использованию потенциала высшего образования

Оба штата столкнулись с проблемой поддержания баланса между финансированием, направленным на поддержание и развитие потенциала высшего образования, и финансированием, направленным на использование этого потенциала в интересах общества. Документы, положившие начало реформам, – Доклад Рабочей группы по высшему образованию от 1997 года в Кентукки и отчет по результатам Круглого стола в Северной Дакоте – убедительно показали, что дальнейшее следование привычной модели чревато не только крахом системы высшего образования, но и общим ухудшением социально-экономического положения штатов. Однако в периоды налогового кризиса, подобного тому, с которым столкнулись в настоящее время оба штата, вузы будут стремиться сохранить базового финансирования любой ценой, в том числе и в ущерб ходу реформ, используя предназначенные для них (реформ) средства (особенно если у них нет соответствующих страховых и защитных механизмов). Это значит, что вузы будут использовать свои

лоббистские возможности для урезания бюджетных отчислений одновременно в рамках финансирования по ключевым показателям, ставящим все университеты приблизительно в равные условия, а также в рамках финансирования специальных целевых программ, разрабатываемых в соответствии с государственными приоритетами и приоритетами штатов. Подобные попытки уже были предприняты в Кентукки, но губернатор и парламент штата утвердили бюджет на 2002-2004 гг. с прежним уровнем отчисления на реформы, несмотря на жесткие фискальные ограничения и политику лоббистов.

На момент написания данной работы процесс подготовки бюджета Северной Дакоты на 2003-2005 гг. еще не был окончен, но представляется, что законодательное собрание штата продолжит линию поддержки рекомендаций Круглого стола, взятую в 2001. Закон 2001 года предусматривал принятие в 2003 дополнительных положений, касающихся, в частности, предоставления единовременных выплат Советом штата по высшему образованию в соответствии с ограниченным числом бюджетных статей и передачу Совету права финансовой ответственности (права распоряжаться бюджетом). Авторы полагают, что в ближайшее время этого не произойдет, но данные положения так или иначе будут в дальнейшем реализованы в бюджетной политике.

5.2.2 Мониторинг и поддержка эффективных механизмов финансового менеджмента и управления вузами

Как уже отмечалось выше, Комитет штата Северная Дакота по высшему образованию имеет больше финансово-контрольных функций, чем Совет Кентукки по высшему образованию. В ситуации, вероятно, затяжного налогового кризиса вузы окажутся в очень непростом положении, которое может сказаться на их способности решать задачи, поставленные властями штата. Весьма вероятно, что руководство вузов будет принимать решения, позволяющие в краткосрочной перспективе сократить издержки или повысить доходы, но противоречащие интересам общества (например, отказать в доступе студентам из некоторых социальных групп, в том числе малоимущих и социально уязвимых групп населения, или повысить плату за обучение, оставив финансовую поддержку студентов без изменений). В этих условиях, казалось бы, следует включить в процесс мониторинга, выполняемого Советом Кентукки по высшему образованию (СКВО), индикаторы финансового состояния отдельных вузов и всей системы, подобные тем, что используются в Северной Дакоте. Однако это фактически означает передачу СКВО управленческих полномочий, что чревато конфликтом с управляющими комитетами вузов и действующими нормативно-правовыми актами. Более того, такой ход может отвлечь СКВО от его первоочередной задачи по стратегическому управлению реформой.

5.3 Заключение

В данной работе была сделана попытка описать и проанализировать роль американских органов власти в обеспечении благосостояния вузов и повышении эффективности финансового управления в сфере высшего образования. Учитывая значительные различия между штатами, было решено подробно рассмотреть две типичных модели взаимоотношений вузов и властей – на примерах Кентукки и Северной Дакоты. Примерно в половине штатов существуют координационные органы, аналогичные Совету Кентукки по высшему образованию, имеющему общестратегические функции в то время как оперативное управление децентрализовано. В других штатах большинство вузов управляется централизованно – силами одного или двух комитетов, подобных Комитету Северной Дакоты по высшему образованию. Для обоих типов штатов важно развитие потенциала высшего образования – но не как самоцель, а как *способ* реализации задач штата. Как видно по примерам Кентукки и Северной Дакоты, налицо тенденция к предоставлению вузам базового уровня бюджетной поддержки – финансовым управлением должны теперь заниматься

управляющие комитеты отдельных вузов. При этом непрестанно подчеркивается роль высшего образования в решении стратегических задач штата, и штаты используют минимально необходимое финансирование (в форме стратегических или целевых инвестиций) для максимально полного *использования* потенциала вузов в соответствии с этими задачами.

ПРИЛОЖЕНИЕ А: Оценка штатов по отчету о высшем образовании Measuring Up 2002

Штат	Подготовка	Активность	Доступность	Окончание курса	Полезность
Айдахо	C-	C-	D+	B-	C
Айова	B	B+	C-	A	C+
Алабама	D-	D+	F	A	C
Аляска	B+	D+	D	F	C+
Аризона	D	B-	D-	C+	B-
Арканзас	D+	D+	C	C-	D-
Вайоминг	C-	B-	D	B	D
Вашингтон	B-	C-	C-	A-	B
Вермонт	B-	C+	F	A	B-
Виргиния	B+	B	B-	B	B
Висконсин	A-	B	C	B	C+
Гавайи	C-	B-	D	C	B-
Делавэр	C+	B	F	B	A
Джорджия	C-	F	D	B	D+
Зап. Виргиния	C+	C-	F	C-	F
Иллинойс	B+	A	B	B-	B-
Индиана	C-	C+	D+	D-	C
Калифорния	C-	B+	A	C+	A-
Канзас	B	A-	C-	B-	C+
Кентукки	C-	C-	C	C	C-
Колорадо	B	B	C-	C+	A
Коннектикут	A	A-	C-	B+	A-
Луизиана	F	D	D	D+	C-
Массачусетс	A	A	D-	A-	A-
Миннесота	B-	C	B	B+	A-
Миссисипи	D	D	D	C+	C
Миссури	B-	C+	D+	B-	D+
Мичиган	B	B+	D+	C	B+
Монтана	A-	D+	F	C	C
Мэн	B+	C+	F	B	D+
Мэриленд	B+	B+	D-	B-	A
Небраска	B	A	D	C+	C
Невада	D	C+	D+	F	C-
Нью-Гэмпшир	B	B-	F	A	B
Нью-Джерси	A	A-	C-	B	B+
Нью-Йорк	B	B	F	B+	C+
Нью-Мексико	D-	A	C-	D	C

Огайо	C+	C+	F	B-	C
Оклахома	D+	C+	C	C-	C
Орегон	C	D+	F	C	B
Пенсильвания	B-	B-	D+	A	B-
Род-Айленд	C	A	F	A	A-
Сев. Дакота	B	B	D	B	C+
Сев. Каролина	B+	C+	C	B	D+
Теннесси	D-	D+	D-	C+	D+
Техас	C+	D+	D+	C-	C+
Флорида	C+	D+	D-	B+	C
Юж. Дакота	C	B-	F	B-	D+
Юж. Каролина	D+	D+	D+	B	C
Юта	A	C	B	C+	B

Источник: National Center for Public Policy and Higher Education
(<http://measuringup.highereducation.org/>)

ПРИЛОЖЕНИЕ В: Влияние отношений между властями и вузами на финансирование, бюджетирование и отчетность вузов

Функция	Вуз как государственное учреждение	Вуз, контролируемый государством	Вуз, пользующий государственной поддержкой	Корпоративная модель управления
Финансирование	<p>1. Все получаемые средства контролируются и вносятся в общий фонд.</p> <p>2. Плата за обучение и сопутствующие услуги устанавливается законодательным путем.</p> <p>3. Финансовую ответственность за функционирование системы высшего образования несут только власти штата.</p>	<p>1. Средства на текущие расходы вносятся в общий фонд штата.</p> <p>2. Академическая нагрузка устанавливается законодательным путем.</p> <p>3. Плата за дополнительные услуги и доходы подсобных компаний расцениваются как внебюджетные средства.</p> <p>4. Власти штата отвечают за финансирование основной деятельности вузов.</p>	<p>1. Все средства, полученные вузом, остаются в вузе.</p> <p>2. Плата за обучение и сопутствующие услуги устанавливается попечительским советом.</p> <p>3. Средства выделяются только из общего фонда штата.</p> <p>4. Финансовую ответственность вуз делит с властями штата.</p>	<p>1. Вузы полностью контролируют все поступления.</p> <p>2. Бюджетные средства поступают через посреднические структуры (агентства) в форме платы за услуги и дополнительный набор студентов.</p> <p>3. Вся финансовая ответственность ложится на корпоративные институты (вуз и аффилированные с ним организации).</p>
Бюджетирование	<p>1. Бюджетные заявки отражают план расходов</p> <p>2. Заявка вуза основывается на факторах академической загрузки.</p> <p>3. Важный критерий – относительная эффективность.</p> <p>4. Законодательные органы штата утверждают уровень расходов по разным</p>	<p>1. Может использоваться множество формул</p> <p>2. Вуз готовит детальные бюджетные заявки, хотя ключевые финансовые решения основываются на масштабах деятельности, базовых бюджетах и прочих общих факторах.</p> <p>3. Финансовая база вуза рассматривается скорее с</p>	<p>1. Финансовая поддержка от штата рассчитывается по общей формуле, например \$/FTE (сумма в долл. США на одного студента – очника (не-иностранца))</p> <p>2. Бюджетные средства выделяются без разбивки по статьям (в виде единовременной платы).</p>	<p>1. Суммы контрактов определяются в ходе переговоров или по внешним показателям.</p> <p>2. Бюджетные решения на уровне штата принимаются с точки зрения необходимого количества учебных мест и необходимого качества услуг.</p>

	программам, объектам и видам деятельности; вузы должны учитывать эти ограничения.	точки зрения плановых расходов, а не точки зрения инвестиций.		
Отчетность	1. Процессуальный подход: соблюдение планов расходов, правил кадровой политики и т.д. Эффективности уделяется сравнительно небольшое внимание.	1. Процессуальный подход, эффективности предоставляемых услуг уделяется сравнительно небольшое внимание.	1. Финансовая отчетность должна подвергаться аудиторской проверке. 2. Параллельно существует другой механизм отчетности, где упор делается на эффективность.	1. Финансовая отчетность должна подвергаться аудиторской проверке. 2. В контракте в качестве критерия эффективности вводится понятие «приемлемого качества работы» («satisfactory performance»).

Источник: D.J. Curry, N.M. Fischer and T. Jons. (1982) "State Policy Options for Financing Higher Education and Related Accountability Options, Finance Issue Paper no. 2.

ПРИЛОЖЕНИЕ С: Влияние регулирующих органов штата на отношения с вузами

Сфера	Вуз как государственное учреждение	Вуз, контролируемый государством	Вуз, пользующийся государственной поддержкой	Корпоративная модель управления
Утверждение платы за обучение	Утверждается законодательным путем	Утверждается комитетом штата	Утверждается вузом в соответствии с рекомендациями совета штата	Утверждается вузом самостоятельно
Распоряжение платой за обучение	Плата за обучение вносится в общий фонд штата; вузы получают бюджетные средства в соответствии с планами расходов	Плата за обучение вычитается из поступлений от штата	Для расчетов бюджетных ассигнований используются прогнозы по поступлениям за обучение; доходы свыше расчетного уровня вуз может удержать (есть ограничения)	Плата за обучение остается в вузе
Закупка учебных и расходных материалов	Все серьезные закупки (свыше, например, \$1000) должны производиться через государственного закупщика	Вузы имеют право самостоятельно совершать закупки до определенного уровня (при наличии необходимых средств в бюджете), но должны выполнять правила штата (например, по конкурсным торгам); все закупки свыше лимита утверждаются штатом	Система высшего образования утверждает собственную, отличную от государственной, процедуру закупок	Вуз может проводить все закупки самостоятельно, не руководствуясь требованиями властей и системы высшего образования
Закупки крупного оборудования	Все закупки должны производиться через государственного закупщика	Вузы имеют право самостоятельно совершать закупки до определенного уровня (при наличии необходимых средств в бюджете), но должны выполнять правила штата (например, по конкурсным торгам); все закупки свыше лимита утверждаются штатом	Система высшего образования утверждает собственную, отличную от государственной, процедуру закупок	Вуз может проводить все закупки самостоятельно, не руководствуясь требованиями властей и системы высшего образования

		штатом		
Контракты	Все контракты следует заключать в соответствии с законами штата (например, по конкурсным торгам и запросам на предложения) и визировать в государственных контрольных органах (например, в соответствующих департаментах)	Все контракты на сумму свыше определенной следует заключать в соответствии с законами штата (например, по конкурсным торгам и запросам на предложения) и визировать в контрольных органах	Совет штата по высшему образованию утверждает правила заключения контрактов отдельно от правительства штата	Вуз имеет право заключать контракты без надзора совета по высшему образованию или контрольных органов
Командировки	Все поездки утверждаются контрольным органом, оформляются и выполняются через одобренные штатом агентства и выполняются рекомендованными операторами (например, туроператорами). Возмещение расходов производится через госструктуры	Вузы сами утверждают поездки, но обязаны пользоваться услугами одобренных штатом операторов и агентств. Возмещение расходов производится через вуз.	Вузы сами утверждают поездки и возмещают расходы при условии выполнения требований системы высшего образования	Вузы могут сами организовывать все поездки и возмещать расходы согласно собственным правилам
Автомобили	Возможно использование машин только из парка штата	Покупка или аренда машин возможны только через госструктуру по законам штата	Система высшего образования разрабатывает необязательные рекомендации по покупке/аренде автомобилей, но вузы могут устанавливать собственные правила	Вузы устанавливают собственные правила
Аудит	Предварительный аудит расходов производится государственной организацией	Финальный аудит счетов вуза проводит государственная организация	Финальный аудит счетов вуза проводит специализированный орган в сфере высшего образования или независимый аудитор	В вузах действуют процедуры внутреннего аудита и привлекается независимый аудитор
Кадры	Все сотрудники считаются государственными служащими, соответственно,	Сотрудники, за исключением профессорско-преподавательского состава,	Все сотрудники нанимаются вузом или соответствующими	Все сотрудники нанимаются вузом или образовательной

	на них распространяются все обязанности и привилегии госслужащих	являются госслужащими. Все остальные нанимаются вузом или соответствующими институтами образовательной системы	институтами образовательной системы; требования кадровой политики штата на них не распространяются	системой; требования кадровой политики штата на них не распространяются
Контроль за числом должностей	Общий контроль со стороны властей штата (например, превышение разрешенного числа должностей возможно только по согласованию с регулирующим органом) вне зависимости от источников оплаты должностей	Государственный контроль менее жесткий: вузы обладают определенной свободой в пределах установленных правил и бюджета; контроль осуществляется только в отношении должностей, оплачиваемых штатом	Отдельные вузы и вся система обязаны следовать установленным корпоративным правилам по количеству должностей, но не требованиям правительства штата	Каждый вуз имеет право самостоятельно принимать кадровые решения в пределах своего бюджета. Внешний (корпоративный или государственный) контроль отсутствует
Штатное расписание и академические ставки	Заработная плата всех сотрудников прописана в штатном расписании и утверждена в законодательном порядке	Повышение зарплаты сотрудников возможно в ходе подготовки бюджета штата; вузы имеют право принимать отдельные решения, выходящие за рамки штатного расписания	Академические ставки и повышение зарплаты утверждаются советом по высшему образованию, наравне с самостоятельными решениями вузов	Вузы принимают самостоятельные решения по ставкам и зарплате, которые не контролируются внешними органами
Коллективные договоры	Власти штата (например, губернатор) проводят переговоры о заключении коллективных договоров от имени всех групп госслужащих, включенных в образовательный процесс; власти (губернатор и законодатели) принимают решения по пересмотру положений договоров. Вузы обязаны следовать	Комитет по высшему образованию заключает коллективные договора, распространяющиеся на всех работников системы образования, с единым представителем работодателей. Комитет обязан проследить за включением в бюджетные заявки средства на заключение коллективных	Штат делегирует полномочия по заключению коллективных договоров вузам, которые вольны ими не пользоваться. Коллективные договоры, распространяющиеся на весь штат, не заключаются. Единого представителя интересов по коллективному договору не существует.	Коллективные договоры не заключаются на уровне штата, системы/объединения вузов или отдельного вуза

	заключенным договорам (например, выделять дополнительные средства на з/п даже при отсутствии специальных бюджетных отчислений)	договоров		
Капитальное строительство	Все проекты капитального строительства (новое строительство, ремонт и т.п.) контролируются государственным строительным подрядчиком (проектирование, выбор архитекторов, подряды и управление)	Все проекты капстроительства утверждаются на уровне штата, но вузы сами выбирают проектировщиков и подрядчиков (с учетом установленных штатом правил)	Совет по высшему образованию утверждает проекты свыше определенной суммы и подает заявки на рассмотрение штата. Он также отвечает за проектирование, выбор архитекторов, подрядчиков и т.п.	Вузам разрешается реализовывать проекты капитального строительства при условии наличия достаточных средств

ПРИЛОЖЕНИЕ D: Основные индикаторы успеха реформы в Кентукки

Основные индикаторы успеха реформы в Кентукки

1. Больше ли число жителей штата теперь готово к получению высшего образования?

Подготовка взрослого населения

1. Доля взрослого населения, имеющего первый или второй уровень грамотности
2. Доля взрослого населения, не имеющего дипломов об общеобразовательной подготовке или окончании средней школы

Подготовка выпускников школ

3. Средние баллы выпускников по АСТ (тесты для средней школы в США)
4. Доля выпускников, сдающих АСТ
5. Количество учебных на уровне колледжа на 1000 учащихся средней школы (старшие и средние классы)
6. Доля учащихся средней школы, успешно проходящих основной курс АСТ
7. Баллы по тестам средней школы

Доступность (способность семей оплатить обучение)

8. Показатели доступности из отчета Measuring Up

2. Увеличился ли набор студентов?

Набор студентов в вузы

1. Количество студентов
2. Количество выпускников
3. Количество студентов на курсах Виртуального университета Кентукки (KYVU)
4. Количество «новых студентов» на курсах Виртуального университета Кентукки

Набор студентов в институты

5. Доля взрослого населения, обучающегося в институтах Кентукки
6. Доля взрослого населения отдельных округов, обучающегося в институтах Кентукки

Привлекательность высшего образования

7. Доля выпускников средней школы, поступающих в вузы любого штата в течение 4 лет после окончания школы
8. Доля выпускников средних школ отдельных округов, сразу поступающих в вузы
9. Количество выпускников общеобразовательных учреждений, поступивших в вуз в течение двух лет после получения диплома GED

3. Стало ли больше успевающих студентов?

Упорство и его результаты

1. Процент отсева первокурсников
2. Отсев плохо подготовленных студентов за год (в процентах)
3. Число переводов в местных и технических коллежах
4. Среднее количество перенесенных академических часов

Выпуск

5. Доля взрослых граждан, имеющих, по меньшей мере, дипломы бакалавра
6. Выпуск студентов 6-летнего бакалавриата
7. Выпуск переведенных студентов пятилетних программ

4. Успешно ли мы готовим молодежь к будущей работе и жизни?

Оценки студентов

1. Отдельные индикаторы из отчета NSSE - общеамериканского отчета об участии студентов в различных внепрограммных, в первую очередь, развивающих мероприятиях

Оценки выпускников

2. Результаты опроса студентов, ушедших из вуза до окончания программ
3. Результаты опроса выпускников

Civic Engagement

4. Отдельные индикаторы из опроса студентов, ушедших из вузов до окончания программ
5. Отдельные индикаторы из NSSE

Знания и навыки

6. Программы повышения квалификации учителей
7. Фундаментальные профессиональные навыки

5. Есть ли польза для экономики штата?

Прием выпускников на работу

1. Доля выпускников институтов, работающих в Кентукки – по уровням
2. Доля выпускников институтов, остающихся в Кентукки после окончания вуза

Оценка общества и работодателей

1. Опрос работодателей и представителей общественности о качестве подготовки выпускников вузов Кентукки
2. Опрос работодателей и представителей общественности о поддержке вузов Кентукки

Научные исследования и разработки

5. Расходы на внепрограммные исследования и общественную деятельность в расчете на преподавательский состав, работающий на полную ставку
6. Общие расходы на внепрограммные исследования и разработки
7. Расходы федерального правительства на исследования и разработки
8. Вложение средств в исследования ключевых вопросов новой экономики
9. Использование доходов от капиталовложений, не связанных с основной деятельностью вузов на исследования в области новой экономики
10. Производительность в научно-исследовательской области

Источник: Commonwealth of Kentucky, Council on Postsecondary Education. <http://www.cpe.state.ky.us>

ПРИЛОЖЕНИЕ Е: Оценка работы университетской системы Северной Дакоты и меры по обеспечению прозрачности и налоговой ответственности

Номер	Описание
1a	Успеваемость студентов на государственных экзаменах в сравнении со средним уровнем по стране
1b	Доля успешно сданных госэкзаменов по сравнению с другими штатами
1c	Оценка студентами и выпускниками качества подготовки по отдельным специальностям, и развития тех или иных профессиональных навыков
1d	Оценка работодателями подготовки выпускников
1e	Проводимая раз в два года оценка местных вузов и университетской системы работниками вузов
1f	Соотношение числа студентов, преподавателей и технического персонала
1g	Отсев студентов и доля выпускников от общего числа принятых
2a	Количество поступивших на курсы бизнеса и закончивших их
2b	Доля выпускников университетской системы, нашедших работу по своей специальности в штате
2c	Количество компаний и граждан, проходящих обучение в регионе
3a	Доля жителей штата, живущих на расстоянии 45-минутной езды или меньше от ближайшего вуза
3b	Количество студентов новых, нетрадиционных программ обучения; новые тенденции в этой сфере

4a	Плата за обучение и сопутствующие услуги в сравнении со средними по региону
4b	Плата за обучение и сопутствующие услуги в процентах от среднего дохода семьи в Северной Дакоте
4c	Расходы в расчете на одного студента (доля финансирования из общего фонда и общеуниверситетской системы)
4d	Административные, текущие и прочие издержки в расчете на 1 студента
4e	Отчисления на высшее образование из общего фонда штата в расчете на душу населения
4f	Уровень отчислений из общего фонда штата на университетскую систему штата по сравнению с аналогичными расходами по стране
5a	Доля средств университетской системы, используемая на НИОКР, преподавание и общественные службы
5b	Доля средств университетской системы, используемая на текущую деятельность, ремонт и модернизацию
5c	Соотношение между операционными прибылями и вложениями, с одной стороны и общесистемным финансированием – с другой
5d	Соотношение между еще не произведенными эксплуатационными расходами и свободными чистыми активами
5e	Соотношение между свободными чистыми активами и долгосрочной задолженностью
5f	Расходы на исследования в процентах от доходов и грантов
5g	Отчет по новым проектам по строительству и капитальному ремонту, под которые специально выделяются средства: сравнение фактических расходов с заложенными в бюджет, использование внешнего финансирования, задолженность
6a	Финансирование высшего образования: сравнение фактических результатов с долгосрочным планом
6b	Материальное поощрение: распределение и использование фонда материального поощрения
6c	Сравнение динамики государственного финансирования с динамикой экономического развития штата и общих отчислений
6d	Соотношение между расходами на замену оборудования и общей стоимостью материальной базы (данные за два года)
6e	Доля общесистемного финансирования, используемого для поддержки преподавательского состава, на обслуживание студентов, студенческие и аспирантские стипендии
7a	Информация об уровне профессиональной подготовке, в т.ч. оценка учебных курсов по опросам работодателей и самих слушателей курсов
7b	Совместные предприятия и товарищества: степень сотрудничества и основные тенденции в области межвузовского сотрудничества
7c	Достижение целей студентами: позволяют ли вузы студентам добиться поставленных целей? Основные тенденции
7d	Информация о наборе студентов, в частности 1) общее число студентов дневных, вечерних отделений, курсов и вузов, предоставляющих дипломы об окончании и не предоставляющих дипломы; основные тенденции 2) число физических лиц и организаций, получающих образование как вольнослушатели
7e	Оценка потребителями образовательных услуг - (1) выпускниками и студентами старших курсов, 2) работодателями и 3) слушателями учебных курсов - степени

	соответствия качества образовательных услуг их потребительских ожиданий и потребностей
7f	Причины досрочного ухода из вуза: основе опроса студентов, оставивших вузы до окончания учебной программы
7g	Участие студентов в деятельности вуза: а) недавние выпускники школ, б) аспиранты, докторанты и т.п.

Источник: North Dakota State Board of Higher Education (2002). *2nd Annual Accountability Report*. Bismarck: State Board of Higher Education, pp. 53-55.