

**Модернизация и финансирование
системы ПОО Украины**

*Обзор системы финансирования ПОО
Украины*

Ben Hövels
(в сотрудничестве с Andrea Klaeijsen)

Октябрь 2004

Научный центр профессионального обучения и рынка труда,
Наймехен, Нидерланды

Содержание

1. Введение	1
2. Финансирование: три основные проблемы	2
3. Начальное ПОО: система государственного заказа	3
3.1 Как это работает	3
3.2 Доходообразующая деятельность учебных заведений	4
3.3 Недофинансирование	5
3.4 Фрагментация	6
4. Непрерывное ПОО: (пере)обучение безработных и занятых	7
5. Навстречу децентрализации и делегированию полномочий региональным органам управления	8
6. Альтернативные модели финансирования	10
6.1 Системы ПОО и модели финансирования	10
6.2 Децентрализация и финансирование	12
6.3 Более подробный взгляд на некоторые альтернативные механизмы финансирования	13
7. Выводы и рекомендации	16
7.1 Контекст и темпы внедрения	17
7.2 Некоторые предварительные рекомендации	17
7.3 Дальнейшее развитие деятельности	19
7.4 Выводы и заключения семинара от 10 сентября 2004 г.	19
Использованная литература	20
Приложение 1: Список местных экспертов и участников, июль 2004 г., Украина	21
Приложение 2: Список участников семинара, сентябрь 2004 г., Киев, Украина	22

1. Введение

По прошествии более десяти лет со дня приобретения Украиной государственной независимости реформа устаревшей системы профессионального образования и обучения (ПОО) остаётся приоритетным направлением политики этой страны. Реформа опирается на принятый в феврале 1998 года закон, ставящий своей целью децентрализацию системы ПОО, которая и по сей день ориентирована на подготовку специалистов для промышленного и сельскохозяйственного секторов экономики.

Несмотря на произошедшие перемены, украинская система ПОО до сих пор достаточно уязвима. Её основные проблемы касаются вопросов финансового обеспечения, структурной гибкости, методов преподавания и изучения; кроме того, остро стоит проблема отсутствия крепких связей системы ПОО с рынком труда, которому всё более требуются многопрофильные рабочие с высоким уровнем квалификации. Отказ от устаревших специальностей и привлечение частного сектора – другие немаловажные задачи правительства в области реформирования системы ПОО. Тем не менее, государственное финансирование остаётся на неудовлетворительном уровне, а вопросы социального партнёрства нуждаются в существенной доработке.

Системная децентрализация предполагает создание определённых финансовых структур и механизмов. Национальная доктрина образования устанавливает цели и приоритеты развития системы образования, включая систему ПОО. Доктрина является платформой для принятия решений в отношении законодательных, структурных или институциональных перемен в системе образования, проведение которых необходимо для достижения поставленных целей в экономической, социальной и культурной сферах деятельности. Эти изменения могут касаться финансирования и управления системой образования, а также перераспределения финансовых средств и инструментов в образовательной системе (Poulsen, 2003).

Европейский фонд образования (ЕФО) получил запрос на выполнение следующей работы:

- а) проведение обзора существующего финансового обеспечения системы ПОО Украины;
- б) вынесение заключений и рекомендаций по результатам проведённого обзора;
- в) помощь в проведении однодневного семинара, на котором будут представлены результаты обзора и возможные альтернативные методы финансирования в контексте местных условий.

Цель данного обзора – исследование ключевых вопросов, наиболее актуальных для финансирования системы ПОО Украины, включая:

- внедрение в систему ПОО Украины политики децентрализации и делегирования полномочий региональным органам управления;
- существующие институциональные и регулирующие структуры Украины, включая разработку новаторских инициатив и их применение на практике;
- опыт других стран в области финансирования системы ПОО.

Проведение обзора осуществлялось в тесном сотрудничестве с Национальным наблюдательным центром Украины и местными экспертами. При его составлении использовались три информационных источника:

- документы и специальная литература, главным образом касающаяся системы ПОО Украины. Их основные выводы приняты в качестве отправных точек для проведения данного исследования и взяты за основу при составлении обзора;
- собеседования и обсуждения с местными экспертами, состоявшиеся в Киеве во время семинаров, прошедших в Национальном наблюдательном центре в конце июля 2004 года (см. Приложение 1);
- отдельные ответы местных экспертов на вопросы анкеты по предпосылкам и конкретным инициативам.

Настоящий обзор содержит краткое описание основных выводов проведённого исследования и освещает главные вопросы, обсуждавшиеся на киевском семинаре, прошедшем 10 сентября 2004 года, а также полученные выводы и рекомендации (см. Приложение 2).

В *Главах 2–5* приведено краткое описание особенностей сложившейся в настоящее время ситуации на Украине, а в *Главе 6* приведён обзор ряда заслуживающих внимания альтернативных моделей финансирования. Наконец, в *Главе 7* приведены рекомендации и выводы данного обзора, включая главные заключения прошедшего семинара.

2. Финансирование: три основные проблемы

В ходе изучения соответствующей документации по вопросам финансирования системы ПОО Украины были определены три основные проблемы.

Во-первых, был выявлен *недостаток финансовых средств*, причина которого кроется в нестабильности системы финансирования. Возросшие объёмы государственного финансирования едва ли смогут целиком восполнить пробелы, вызванные ни одним годом невнимания к назревшим проблемам в этой области. Учитывая сегодняшний уровень финансового обеспечения, финансовые возможности данной системы не позволяют ей самостоятельно пройти путь реформирования (МОиН/Академия педагогических наук, Борисова и др., 2003).

В связи с этим особую значимость приобретает финансовая поддержка со стороны работодателей. МОиН целесообразно пригласить работодателей к диалогу, касающегося возможных способов их участия в финансировании системы ПОО. Прямое финансовое участие поможет поднять заинтересованность и приверженность работодателей решению вопросов в области профессионального обучения. «После стольких лет запущения переоборудование и техническое содержание профессиональных учебных заведений представляется в финансовом отношении геркулесовой задачей, которая потребует особого внимания и при решении которой невозможно обойтись без помощи предприятий» (Борисова и др., 2003, стр. 46).

Во-вторых, несмотря на то что система ПОО испытывает хроническое недофинансирование, управление её денежными ресурсами и в особенности *рентабельность предоставления ПОО* должны быть подвергнуты критической оценке. В целях повышения рентабельности и финансовой целесообразности критическому взгляду и реформированию должны также подвергнуться учебные планы, количество предлагаемых учебных программ, возможное дорогостоящее дублирование функций внутри системы и между системами обеспечения ПОО и педагогическими практиками. Более того, наблюдается растрата имеющихся скудных ресурсов, например, электроэнергии и коммунальных услуг, которая вызвана использованием устаревшего оборудования, пренебрежительным личным отношением, дорогостоящими управленческими процедурами и высокой степенью укомплектованности штатов. «Для увеличения рентабельности и финансовой целесообразности решение финансовых проблем должно идти параллельно глубинному пересмотру всей системы финансового управления. На всех этапах процесса реформирования важно следить за тем, чтобы принятие решений основывалось на достоверной информации и полагалось на информационную систему, способную производить данные, которые бы содействовали осуществлению рентабельного управления и мониторинга хода реализации реформ» (Борисова и др., 2003, стр. 46).

В-третьих, что не менее важно, как *механизмы финансирования, так и механизмы распределения средств* испытывают давление в связи с необходимостью внедрения принципов рентабельности и реформирования системы ПОО, направленного на её децентрализацию. Становится очевидно, что успех реформирования системы ПОО путём её децентрализации и делегирования полномочий региональным органам управления во многом зависит от развития финансовых структур и механизмов. Система

государственного заказа в равной степени является инструментом финансирования системы ПОО и инструментом её планирования. По причине её тесной связи с финансированием системы ПОО любые изменения в этой системе должны проходить одновременно с введением новых инструментов распределения финансовых средств.

Государственная система не обладает потенциалом, который может удовлетворить насущные потребности в сфере обучения с помощью имеющихся финансовых механизмов. В одном из предыдущих обзоров, выпущенных ЕФО, говорилось о необходимости проведения дальнейших исследований по вопросам функционирования системы государственного заказа и степени её пригодности в качестве метода финансирования системы ПОО, прошедшей этап реформирования. «В связи с этим необходимо пересмотреть порядок разделения полномочий и финансовых процедур между МОиН, МЭИ и МФ с тем, чтобы в конечном счёте добиться увеличения рентабельности, прозрачности в распределении средств и рационализации соответствующих процедур» (Борисова, 2003, стр. 46).

Безусловно, вышеуказанные аспекты тесно взаимосвязаны и представляют собой основные проблемы, которые должны быть решены в процессе модернизации финансовой структуры системы ПОО. Тем не менее, основной акцент данного обзора делается на главные механизмы финансирования и распределения средств.

3. Начальное ПОО: система государственного заказа

В целом, управление системой начального ПОО следует принципу «разделения труда» между Министерством образования и науки (МОиН), Министерством экономики и европейской интеграции (МЭИ) и Министерством финансов (МФ). МЭИ, через систему государственного заказа, определяет количество человек, которые должны пройти профессиональную подготовку, и перечень профессиональных квалификаций, по которым они будут обучаться. МФ выделяет средства для финансирования системы ПОО, а МОиН реализует обучение на практике, в основном при использовании образовательных стандартов (например, соотношение студент-преподаватель, численная наполняемость учебных классов и количество часов на учебный предмет).

3.1 Как это работает

Координация системы ПОО осуществляется МОиН посредством Межотраслевого совета под председательством заместителя премьер-министра, который организует внедрение политики всех заинтересованных министерств в сфере ПОО на национальном и региональном уровнях.

Управление системой начального ПОО, которое на национальном уровне осуществляется МОиН совместно с Министерством аграрной политики, на региональном уровне представлено региональными органами управления образованием, которые входят в состав структуры регионального правительства (области). Управление учебными заведениями ПОО производится региональными органами управления образованием.

В принципе, система ПОО финансируется из средств государственного бюджета Украины. Планирование суммы средств, выделяемых на нужды системы ПОО, зависит от размеров государственного заказа.

Профессионально-технические учебные заведения (956 заведений, согласно Томашенко, 2003) предоставляют обучение в соответствии с нормами годовых государственных заказов, основанных на предполагаемых *цифрах по количеству будущих студентов и перечню профессий, по которым они будут обучаться*. Эти государственные заказы определяют объём финансирования, выделяемого на нужды обучения. Ежегодно учебные заведения ПОО подготавливают на следующий академический год сметы по количеству студентов, которые должны будут пройти обучение, и перечни соответствующих профессий, которые потом направляются в региональные органы

управления образованием. Эти органы управления разрабатывают региональные планы, которые ложатся в основу национальных смет по регионам, секторам и отраслям. Затем эти сметы рассматриваются МЭЕИ, которое принимает окончательное решение по государственным заказам для системы ПОО (количество обучающихся и профессии) на следующий академический год. После этого утверждённые государственные заказы пересылаются обратно в систему ПОО и в каждое из её учебных заведений в отдельности, где они формируют базу для зачисления студентов в данные учебные заведения. В дополнение к обучению, заказанному государством, и с учётом индивидуальных возможностей учебные заведения могут принять решение о проведении курсов в рамках непрерывного профессионального обучения.

Профессиональное образование и обучение Украины в настоящее время финансируется из средств государственного бюджета. МЭЕИ получает финансирование от Кабинета министров и Министерства финансов, а затем распределяет эти средства по соответствующим учебным заведениям согласно количеству обучаемых в них студентов. Источником финансирования профессиональных учебных заведений большей частью является национальный бюджет страны и частично – оплата, поступающая от самих студентов и производственной деятельности, осуществляемой в рамках этих учебных заведений. С 2000 года за учебными заведениями через Специальный фонд профессионального образования было закреплено принципиальное право зарабатывать собственные деньги по принципу рыночных отношений (то есть осуществлять контрактно закреплённую деятельность на прибыльной основе). Тем не менее, эта мера не позволит учебным заведениям значительно увеличить свои бюджеты, поскольку заработанные деньги подлежат дальнейшему налогообложению. Издержки регулируются на национальном уровне в соответствии с Бюджетным кодексом Украины. Согласно Бюджетному кодексу применяется «декларативная» модель финансового планирования, при которой используется строгое разделение между разными бюджетными статьями. Другими словами, эта система похожа на структуру атома. В настоящее время на выплату зарплат, по сравнению с затратами на оборудование, обеспечение материально-технической базы и т.д., приходится около 60% бюджетных средств. Более того, существующая система не предусматривает необходимых объёмов финансирования определённых статей расхода, как, например, закупки оборудования и внедрения новых технологий. Кроме того, в ней не предусмотрено выделение дополнительных средств на покрытие расходов, связанных с ценовыми изменениями в плате за обучение по различным видам профессий.

Таким образом, можно заключить, что деятельность МОиН полностью сосредоточена на поддержке существующей системы посредством действующих законодательных инструментов, подчинение которым обязательно на региональном уровне и на уровне учебных заведений (Борисова и др., 2003).

3.2 Доходообразующая деятельность учебных заведений

Хроническое недофинансирование системы ПОО подвигло её участников к внедрению новых способов получения дохода. Сегодня значительная доля финансовых средств учебных заведений происходит от их доходообразующей деятельности, включающей предоставление образовательных услуг, продажу выпущенных студентами продуктов и другие виды деятельности, не относящиеся к обучению: ресторанные услуги и гостиницы, сдача внаём помещений и отдельных элементов материально-технической базы, спонсорская помощь и добровольные пожертвования. Производство является самой крупной статьёй доходов.

Эти денежные средства аккумулируются в специальном фонде учебных заведений ПОО (*Специальный фонд профессионально-технического образования*), для которого предусмотрена отдельная квота в государственном бюджете (24% в 2001 г., 14% в 2003 г.). Средства закрепляются за тем учебным заведением, которое их заработало. Никакого перераспределения фондов между учебными заведениями или регионами не предусматривается. После выплаты зарплат и оплаты всех счетов средства,

заработанные учебным заведением сверх ожидаемого уровня, могут использоваться по усмотрению данного учебного заведения.

Необходимо ещё раз отметить, что доходобразующая деятельность учебных заведений и их руководства подлежит налогообложению, что представляется несправедливой ношей, ложащейся на плечи учебных заведений, которые страдают от недостатка государственного финансирования (Борисова и др., 2003).

Государственные финансовые органы рассматривают все средства, заработанные государственными учебными заведениями, как принадлежащие государству. Соответственно, средства, заработанные государственными учебными заведениями системы ПОО, также рассматриваются в качестве государственных фондов. При анализе статистических данных может сложиться впечатление, что в систему ПОО вкладываются более высокие объёмы государственных средств, тогда как на практике эти деньги являются теми средствами, которые были самостоятельно заработаны учебными заведениями. С другой стороны, в системе ПОО профессионально-техническое образование рассматривается как область, финансируемая теми, кто заказывает обучение, то есть в первую очередь государством (через систему государственных заказов), затем – службами занятости (через обучение безработных) и наконец – посредством частных заказов на обучение (через компании и отдельных лиц).

3.3 Недофинансирование

Закон «Об образовании» гласит о том, что не менее 10% национального дохода должно поступать на нужды образования. Тем не менее, со времени получения государственной независимости и по сегодняшний день стране так и не удалось достичь такого высокого уровня финансирования этой области. Напротив, по некоторым оценкам в реальном масштабе ассигнования на нужды образования сократились на 60-70%. Нехватка государственных средств привела к постепенному сокращению реального финансирования, выделяемого сфере образования с 1990 года.

Причины хронического недофинансирования системы ПОО кроются в том, что государство оказалось не в состоянии, а также, видимо, не желало взять на себя все финансовые обязательства по системе ПОО, которые в прошлом были поделены между государством и предприятиями. В советские времена учебные заведения ПОО были тесно связаны с основными производствами, которые обеспечивали школам до 60% их бюджетов. Поддержка оказывалась либо напрямую, финансовыми средствами, либо (что происходило более часто) в форме оборудования, элементов материально-технической базы, материалов и т.д.. И хотя закон «О профессионально-техническом образовании» закрепляет финансовое обеспечение системы ПОО за государством, на сегодняшний день государство не обладает достаточными финансовыми возможностями ни для выделения необходимого объёма денежных средств, ни для возмещения недостатка ресурсов, вызванного непрерывно сокращающейся поддержкой со стороны бывших базовых производств.

По вышеуказанной причине нехватки бюджетных средств система государственных заказов на предоставление ПОО не подкреплена достаточным количеством финансовых ресурсов. На выплату зарплат и отчислений в фонд социального страхования (и дополнительные выплаты к зарплатам) приходится до 60% от общего объёма затрат. Учитывая же принятое государством масштабное обязательство по обучению студентов из социально-уязвлённых слоёв населения, эти затраты намного превышают другие расходы, относящиеся к обучению. По общей оценке государственное финансирование покрывает 100% расходов на выплату зарплат, стипендий, на поддержку сирот и выполнение других социальных обязательств, оплату 30% электроэнергии, 10% суммы на питание и покрытие 2–3% административных затрат (Борисова и др., 2003).

Несмотря на наличие дополнительных средств, поступающих от доходобразующей деятельности учебных заведений, финансовое состояние системы ПОО стало не многим

лучше. И хотя по сравнению с 2001 годом в 2003 году размер бюджета увеличился, имеющиеся средства всё равно существенно ограничены (по некоторым оценкам они покрывают лишь 40–50% существующих потребностей). В этой связи МОиН характеризует его как «бюджет для выживания, а не для развития» (МОиН/Академия педагогических наук, Борисова и др., 2003). За последнее десятилетие учебные заведения ПОО так и не смогли найти большие деньги на обновление своей ресурсной базы (Щербак, 2001).

В результате, учебные заведения ПОО сталкиваются со множеством проблем, включая:

- нехватку нового и современного учебного оборудования, в том числе технологий, используемых в передовых производственных процессах;
- нехватку современных учебных материалов;
- плачевное состояние школьных зданий.

МОиН выдвинуло предложение ввести для покрытия нужд ПОО налог в размере 1–2 % от общего размера прибыли предприятий. Эта мера в сочетании с освобождением учебных заведений системы ПОО от уплаты налога на доходобразующую деятельность и увеличением ассигнований из государственного бюджета должна обеспечить необходимое финансирование для функционирования системы ПОО и её реформирования (Борисова и др., 2003).

3.4 Фрагментация

Что касается начального ПОО, в одном из своих исследований ЕФО приходит к выводу, что с управленческой точки зрения вышеописанные взаимоотношения, основанные на принципе «разделения труда», должны быть подвергнуты пересмотру, и их влияние должно выйти далеко за рамки управления системой (Борисова и др., 2003).

Более того, в исследовании указывается, что система подчинения различных аспектов среднего образования на уровне высших школ различным ведомствам приводит к *фрагментированности* украинской системы образования. Это означает, что управление и финансирование учебных заведений системы ПОО осуществляется МОиН, в то время как руководство средними общеобразовательными школами находится в руках местных органов власти, и их финансирование реализуется на базе Бюджетного кодекса Украины. «Разделение между средним общим и профессионально-техническим образованием для является настоящей проблемой, которая на сегодняшний день привела к следующим последствиям:

- низкому уровню координации между учебными заведениями ПОО и средними общеобразовательными школами;
- местные органы власти не в состоянии обеспечить удовлетворение интересов системы ПОО в своих районах (а без их поддержки сложно установить социальное партнёрство между частными работодателями и учебными заведениями);
- учебные заведения ПОО не в состоянии реализовывать программы, удовлетворяющие потребности местных рынков труда» (Хобзей, 2003, стр. 109).

Директора учебных заведений ПОО и региональные органы управления образованием выражают неудовлетворение системой государственного заказа, которая, как они считают, всё больше отдаляется от реального положения дел. Кроме того, по их мнению, им была поручена задача в масштабе рынка труда, затрагивающая не только их интересы, однако для решения этой задачи не было выделено достаточных ресурсов и предусмотрено необходимых мощностей. Они считают целесообразным привлечение МТСП к мониторингу изменений на рынке труда, где можно произвести оценку потребностей в обучении (Борисова и др., 2003).

Полученные выводы показывают, что, во-первых, с развитием рынка труда механизм государственного заказа теряет гибкость в определении местных потребностей рынка труда и превращении этих потребностей в необходимые действия по организации профессионального обучения. Требуется введение нового механизма планирования

системы ПОО, который бы позволил более успешно решать краткосрочные и долгосрочные задачи. Необходимость разработки политики по укреплению связей между учебными заведениями, работодателями и другими социальными партнёрами уже в течении нескольких лет остро стоит на повестке дня (Щербак, 2001).

Во-вторых, как указывается выше в пункте 2, система государственного заказа в равной степени является финансовым инструментом системы ПОО и её инструментом планирования, подходящим для планирования образовательного процесса, но, похоже, время этой системы прошло. По причине близости этой системы к финансированию профессионального образования и обучения любые изменения в этой системе должны проходить одновременно с введением новых инструментов распределения средств.

4. Непрерывное ПОО: (пере)обучение безработных и занятых

Управление *непрерывным профессиональным обучением* (НПО) в основном находится в руках Министерства труда и социальной политики (МТСП), служб занятости и компаний. Руководство системой НПО осуществляется МТСП при поддержке МОиН, поскольку система НПО частично использует структуры и ресурсы системы начального ПОО. Это обстоятельство обязывает к высокой степени координации усилий как на политическом, так и на внедренческом уровне.

Работодатели и образовательное сообщество Украины всё в большей мере признают важность успешно функционирующей системы НПО. Оживление экономики, становящееся всё более самодостаточным, изменяет природу занятости, производства и промышленных отношений, что ставит на повестку дня необходимость в обновлении рабочих квалификаций.

В 2001 году Кабинет министров принял ряд мер, направленных на повышение качества системы НПО, увеличив тем самым возможности предприятий по удовлетворению требований рыночной экономики. На рынке появились частные лица и организации, предоставляющие обучение. Им удалось получить контракты с центрами служб занятости на обучение безработных. Некоторые компании, обладающие потенциалом по самостоятельному обучению своего персонала, предлагают курсы профессиональной подготовки персоналу других компаний и индивидуальным лицам, которые сами оплачивают своё обучение.

Процесс адаптации учебных заведений ПОО, финансируемых государством, к новым требованиям, предъявляемым к обучению взрослых, проходит достаточно медленно. К причинам, тормозящим развитие необходимых условий, относится нехватка современного оборудования, материалов и опыта в области обучения взрослых.

Как МТСП, так и МОиН признают необходимость укрепления связей между начальным и непрерывным профессиональным образованием и обучением, что предполагает совместное использование имеющихся скудных ресурсов и создание непрерывного цикла, охватывающего различные услуги по образованию и обучению (Борисова и др., 2003). МОиН признаёт необходимость в усовершенствовании системы НПО как в отношении качества, так и количества предоставляемых услуг.

В 1999 году МТСП при поддержке Международной организации труда (МОТ) ввело в действие модульный подход к НПО, получивший название «Модули навыков трудоустраиваемости», и учредило Украинский межотраслевой центр модульного обучения. В рамках этой инициативы региональные и муниципальные административные органы создали 28 региональных центров модульного обучения. В основном в системе НПО этот модульный подход был внедрён в сфере переподготовки безработного взрослого населения.

Обучение и переобучение незанятого взрослого населения – одна из активных мер в области рынка труда, которая была введена МТСП и управление реализацией которой осуществляется *центрами служб занятости*. МОиН и МТСП совместно выпустили ряд законодательных актов в поддержку руководства процессом (пере)обучения взрослых. Эта законодательная база позволяет центрам служб занятости устраивать тендерные торги по (финансируемым государством) мероприятиям в области переобучения, что является новацией в системе ПОО (Борисова и др., 2003). И хотя основная доля курсов обучения предоставляется государственными учебными заведениями ПОО (около 50% учебных заведений системы ПОО занимаются переподготовкой безработного населения), новые правила способствовали развитию частного рынка обучения, который включает в себя учебные центры, функционирующие на базе частных компаний.

Наблюдается определённая напряжённость во взаимоотношениях между службами занятости и МОиН, причина которой кроется в бывшем требовании МОиН, касающемся того, чтобы все подобные организации, стремящиеся получить контракт на обучение безработного населения, применяли подход «Модулей навыков трудоустроиваемости». Тем не менее, на региональном уровне существует ряд примеров успешного сотрудничества между органами управления образованием и службами занятости. Не удивительно, что это происходит в тех регионах, где государственные учебные заведения ПОО в большей степени участвуют в переобучении незанятого взрослого населения.

Кроме того, МТСП и МОиН запустили ряд совместных инициатив, как, например, внесение изменений в законодательную базу, регулиующую обучение, проводящееся внутри компаний.

5. Навстречу децентрализации и делегированию полномочий региональным органам управления

В 2002 года *Национальная доктрина развития образования* (Доктрина) определила цели и приоритеты развития системы образования. В сфере начального ПОО Доктрина выделила следующие основные направления развития:

- доступ в систему ПОО должен быть бесплатным для учащихся государственных учреждений;
- профессиональное образование и обучение может предоставляться учебными заведениями с различной формой собственности;
- вся система ПОО в целом должна отвечать потребностям рынка труда;
- учебные заведения ПОО должны заниматься непрерывной профессиональной подготовкой;
- учебные заведения ПОО могут заниматься доходобразующей деятельностью;
- необходимо развитие социального партнёрства;
- необходимо обновление учебных пособий и внедрение информационных технологий.

Децентрализация системы ПОО путём делегирования полномочий региональным органам управления является главной целью политики, направленной на достижение поставленных целей.

Тем не менее, одним из ключевых вопросов, касающихся децентрализации и делегирования полномочий региональным органам управления, является следующий: что в действительности значат эти политические концепции в контексте ситуации, сложившейся на Украине? Очевиден тот факт, что централизованная, подчинённая государству модель управления в определённой мере сохраняется. Однако какой другой конкретной модели предлагается занять ролевое место и как в такой ситуации должен осуществляться процесс принятия решений и выполняться контрольные функции?

Какая же модель должна лечь в основу децентрализации административного управления – новая государственная модель, представленная региональными властями, или же само учебное заведение станет главным элементом децентрализационного процесса?

Процесс делегирования полномочий региональным органам управления и децентрализации можно, конечно, проводить в несколько этапов. Например, можно передать бразды правления регионам и оставить им право самим решать, в какой степени отпускать децентрализационные процессы в развитии автономии учебных заведений. И, конечно же, политики по внедрению принципов децентрализации могут внедряться постепенно («модель наращивания») – сначала децентрализация коснётся регионов, а затем спустится к учебным заведениям; многое будет зависеть от способности региональных властей и руководства учебных заведений справиться с поставленной задачей.

Складывается впечатление, что сегодня в Украине существует тенденция к развитию политик, направленных на предоставление большей автономии (27) государственным региональным органам управления (областям). Тем не менее, на практике, несмотря на то что отдельные показатели сегодняшней украинской действительности и сигнализируют о некоторых тенденциях в этом направлении, основы централизованной системы под управлением государства до сих пор сохраняются. Однако определённые силы, стремясь добиться большей автономии для дирекций учебных заведений, хотели бы стать свидетелями более далекоидущих изменений, выходящих за рамки передачи полномочий региональным органам управления. Похоже, что ряд регионов, в особенности Крымская автономия, уже готовы к этим переменам. Более того, некоторые регионы запустили инициативы по слиянию отдельных учебных заведений (среднего ПОО, третичного ПОО и высшего технического образования) в более крупные образовательные учреждения.

Прежде чем начать процесс *децентрализации* необходимо убедиться в том, что персонал низшего уровня управления учебными заведениями ПОО обладает необходимыми знаниями и ресурсами для выполнения новой, возложенной на них функции. Передача управленческих функций на более низкие уровни в настоящее время обсуждается в МОиН. Тем не менее, в МОиН признают сложность поставленной задачи и видят необходимость в предварительном наращивании потенциала на местном уровне для проведения процесса децентрализации. Выполнение этой задачи ставит в центр внимания глобальный вопрос пересмотра адекватности роли государства в обеспечении и финансировании системы ПОО (Борисова и др., 2003).

Новый закон «О профессионально-техническом образовании» закладывает основы децентрализации и предоставляет учебным заведениям системы ПОО более широкие автономные полномочия. Региональные администрации и директора учебных заведений должны быть подготовлены к принятию новых полномочий, к которым относятся следующие:

- оценка региональных потребностей рынка труда;
- определение региональной составляющей учебных планов;
- разработка учебных материалов;
- обучение безработного населения.

В одном из последних докладов по вопросам стратегии реформирования системы образования Украины представлен ряд рекомендаций по ключевым изменениям в системе ПОО, которые включают:

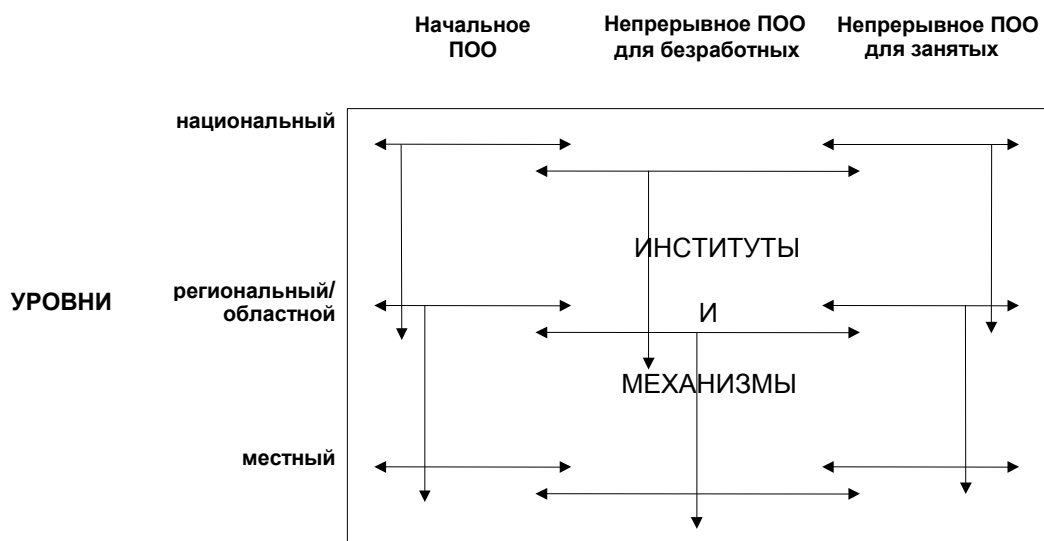
- изменение юрисдикции системы ПОО путём передачи функций управления учебными заведениями ПОО с центрального на региональный уровень (областной);
- налаживание социального партнёрства между программами в области профессионального образования и обучения и работодателями, а также программами ПОО и программами высшего образования, в особенности на местном уровне (Хобзей, 2003).

Что касается последнего, недостаточно быстрое наращивание связей между частным сектором и учебными заведениями ПОО является главной проблемой, которую необходимо решить в ходе реформирования системы ПОО страны. Новые требования, предъявляемые к курсам обучения и переобучения, дают учебным заведениям ПОО

возможность адаптировать свои учебные программы к местным условиям и находить новые источники дохода.

Основные задачи, которые предстоит решить на пути децентрализации системы ПОО, кратко изложены в нижеприведённой диаграмме, включающей как начальное, так и непрерывное профессиональное образование и обучение. В конечном счёте, последнее слово в завершении этой аналитической схемы, а также разработке и внедрении соответствующих финансовых структур остаётся за украинскими политиками.

Сегменты системы ПОО



6. Альтернативные модели финансирования

В большинстве случаев при разработке финансовых структур стоит воспользоваться опытом уже существующих альтернативных финансовых моделей, применяемых в других странах.

Система финансирования начального и непрерывного профессионального образования и обучения содержит как денежный (или монетарный), так и институционально-организационный компонент (Kath, 1998). Монетарный компонент подразумевает распределение по категориям имеющихся денежных средств согласно источнику их происхождения (государство, компании, индивидуальные лица) и в соответствии с государственным и частными бюджетами. Институционально-организационный компонент в основном касается механизмов и процедур сбора, распределения и использования ресурсов, а также их административного управления с целью достижения определённых целей в области профессиональной подготовки, которые нередко взаимно согласовываются посредством сбалансированного учёта интересов всех сторон, занятых в сфере профессионального обучения. В дальнейшем мы остановим более подробное внимание на институционально-организационном компоненте.

Кроме того, мы приведём описание альтернативных моделей финансирования системы ПОО, используемых в Западной Европе.

6.1 Системы ПОО и модели финансирования

Формирование национальных финансовых систем стран Западной Европы происходило в течение длительного времени, и сегодня эти системы отражают все социально-экономические рамочные условия, сопутствовавшие их развитию. Многие страны имеют свои собственные, отличные от других системы ПОО, которые варьируются от либеральных (как в Великобритании) и некооперативных моделей (как в Дании) до

моделей государственного вмешательства (как во Франции) и дуальных систем профессионального обучения (как в Германии). Каждая из этих систем обладает собственным набором моделей финансирования, в которых государству, социальным партнёрам, предприятиям и отдельным лицам отведены различные роли. С кратким описанием некоторых из них можно ознакомиться ниже (Kath, 1998).

В *Дании* начальное ПОО предоставляется учебными заведениями, компаниями и межфирменными центрами обучения. Финансирование осуществляется на основе законодательно обусловленной, так называемой «трёхсторонней» процедуры. Термин «трёхсторонняя» отражает ситуацию, при которой государство, организации работодателей и профсоюзы пришли к взаимному соглашению, которое позволяет осуществлять финансирование обучения внутри компаний путём распределения расходов между всеми учебными и неучебными предприятиями (Фонд работодатель-обучающийся). Помимо этого, из национального бюджета выделяются государственные гранты. В последние десятилетия в датскую систему финансирования был введён ряд изменений, которые явились реакцией на существующие проблемы, касающиеся, например, расширения охвата учебными курсами молодёжи, рано покидающей стены школьных учреждений. Непрерывное обучение в Дании также отмечено сотрудничеством между государством и социальными партнёрами. Это взаимодействие затрагивает как определение направленности содержания обучения и разработку соответствующих курсов, так и вопросы финансирования мер, предпринимаемых для решения задач по развитию квалификаций занятых и безработных граждан.

В *Германии* базовая структура финансирования достаточно проста: компании, предоставляющие обучение, берут на себя расходы по развитию квалификаций обучающихся, в то время как государство (федеральный «Länder»), по причине вверенной ему Конституцией ответственности за образование и культуру, несёт расходы по сопутствующему обучению в профессиональных училищах с неполной формой обучения. Тенденции, наблюдающиеся в финансировании системы образования и обучения в последние десятилетия, свидетельствуют о растущем вмешательстве государства с целью оптимизации первичной структуры финансирования; одновременно с этим происходит компенсация уменьшения объемов обучения в отдельных компаниях.

Меры, направленные на переадресацию, концентрацию или укрепление финансовых потоков, предпринимаемые для оказания помощи определённым целевым группам, регионам или отраслям, преследуют цель корректировки негативных последствий, вызванных рыночными неудачами.

Область непрерывного обучения не имеет чётко определённых контуров; не существует глобальной системы финансирования. Большинство инвестиций в сферу людских ресурсов покрывается компаниями, которые несут эти расходы как часть своей политики по подбору персонала и развитию его профессиональных квалификаций.

Во *Франции* система ПОО финансируется государством, регионами и компаниями. Компании покрывают свою часть расходов за счёт выплаты «налога на ученичество» («taxe d'apprentissage»), равняющегося 0,5% от валового фонда заработной платы. Этим налогом облагаются все предприятия, занимающиеся промышленной, коммерческой, ремесленной деятельностью и сельским хозяйством, независимо от количества их служащих и денежного оборота. При особых условиях компании освобождаются от уплаты налога, а именно, если они берут на своё предприятие одного или более учеников. Помимо этого, некоторые виды платежей могут быть освобождены от уплаты налога.

В сфере непрерывного профессионального обучения государство имеет юридические рычаги, позволяющие ему обязывать компании участвовать в финансировании этого сектора. Если компании оказываются не в состоянии предоставить свидетельства проводящегося у себя непрерывного обучения, или если их свидетельства признаются

недостаточными, они должны заплатить налог, составляющий 1,5% от валового фонда заработной платы, или выплатить государству разницу между суммой понесённых расходов и суммой средств, которые должны были быть потрачены на обучение.

В *Нидерландах* система начального ПОО в основном финансируется из национального государственного бюджета, по крайней мере, та часть расходов, которая относится к учебным заведениям. НПО для безработных также оплачивается государством, в то время как затраты на НПО для занятого населения главным образом покрываются компаниями, которые в некоторых случаях получают скидку при выплате налогов, или на основе коллективного договора. В следующей главе мы подробнее остановимся на модели, применяемой в Нидерландах.

Роль заинтересованных лиц в системе ПОО различается в зависимости от типа системы ПОО, к которой они принадлежат, а также социально-исторического и социально-экономического контекста этих стран. Кроме того, прямой финансовый вклад индивидуальных лиц в систему начального ПОО в большинстве стран Западной Европы достаточно незначителен. В некоторых случаях отдельных граждан просят оплатить, полностью или частично, курсы в рамках своего непрерывного обучения. Однако во многих случаях эти расходы не облагаются налогом, что ставит их в один ряд с государственным софинансированием (Tessaring, 1998).

Тем не менее, за исключением дуальной системы обучения, государство, включая региональные власти, является основным источником финансирования как системы начального ПОО, так и НПО безработного населения. Работодатели же в основном оплачивают непрерывное профессиональное обучение своих сотрудников.

6.2 Децентрализация и финансирование

Во всех странах Западной Европы государственные власти стремятся к более эффективному и целесообразному переустройству как своей системы ПОО, так и своих финансовых потоков. Реструктуризации финансирования системы начального ПОО свойственна *децентрализация* нормативно-правовой базы и внедрение *новых механизмов* распределения ресурсов, на основе единовременных разовых выплат, в соответствии с количеством студентов и показателями деятельности учебных заведений, такими, как эффективность, выраженная пропорциональностью количества дипломов продолжительности учебного курса. В некоторых случаях эти меры сопровождаются предоставлением большей автономии учебным заведениям и более интенсивной конкуренцией между ними.

Новые процедуры финансирования, частично основанные на показателях деятельности учебных заведений, применяются в качестве штурвала для достижения определённых задач, например, увеличения соответствия обучения потребностям рынка труда, рентабельности и так далее. Однако, как результат, финансовые системы, ориентированные на окончательный результат, содержат определённую долю риска, а именно: может производиться отбор наиболее успевающих студентов, снижаться общий уровень образования, прослеживаться стремление к достижению краткосрочных результатов, повышаться затраты на проведение мониторинга и оценки и др. (Descy and Tessaring, 2002).

Помимо постоянно набирающей популярность модели финансирования на основе показателей деятельности, в дискуссионное поле всё более оказывается втянутой другая новация в области финансирования: система финансирования, руководствующаяся спросом, то есть система ваучеров, финансируемых государством. В круг задач функционирования ваучерной системы входят следующие:

- а) стимулирование спроса образовательной системы индивидуальным выбором людей;
- б) увеличение доступности услуг частных поставщиков обучения;
- в) повышение качества ПОО.

Тем не менее, для успешного функционирования ваучерных систем необходима гибкая система образования и чуткое руководство. В противном случае, одним из возможных последствий может стать увеличение административных издержек.

И наконец, необходимо отметить четвёртый способ возможного развития, особенно это касается сферы НПО. В рамках НПО нередко происходит выравнивание затрат на обучение между предприятиями на основе коллективного договора, к примеру, путём учреждения специальных *фондов обучения*.

В следующей главе более подробно рассматриваются вопросы реструктуризации механизмов финансирования, которые тесно взаимосвязаны с децентрализацией системы ПОО. Рассмотрим это на примере Нидерландов.

6.3 Более подробный взгляд на некоторые альтернативные механизмы финансирования

Голландская децентрализация

Для того, чтобы понять альтернативные механизмы финансирования, необходимо рассмотреть процесс децентрализации в Нидерландах. За последнее десятилетие по всей стране было сформировано около 50 Региональных центров обучения (РЦО). В основу их создания легли несколько сотен государственных учреждений, в прошлом предоставлявших начальное ПОО и обще/базовые курсы для взрослого населения. Таким образом преследовалась цель создания более прозрачной и гибкой системы ПОО, которая бы максимально отвечала требованиям студентов и отражала насущные потребности рынка труда. Важной составляющей внедрявшейся политики был «минимум начальной квалификации», определённый как ЕС-уровень 2, для всех – как выпускников школ, так и служащих и безработных. Курсы предлагаются на четырёх различных уровнях квалификации, а по закону РЦО не имеют права устанавливать вступительные требования и в принципе должны принимать всех студентов.

РЦО представляют собой крупные образовательные учреждения (количество студентов на один РЦО варьируется от 10 000 до 30 000), которые предлагают профессиональную подготовку во всех секторах/отраслях экономики, как в профессиональных училищах с полной (доминирует), так и неполной формой обучения. Кроме того, предлагаются курсы для взрослого населения. РЦО достаточно автономны; на рынке профессионального обучения им предназначена роль «пауков» в региональной сети заинтересованных участников образовательного сектора и рынка труда. Финансирование *начального ПОО*, осуществляемое центральным правительством, в основном производится на паушальной основе из расчёта количества обучающихся. В 2000 году в правила финансирования были внесены некоторые изменения, и теперь определённая часть финансирования ($\pm 20\%$) зависит от результата деятельности РЦО (деятельность должна подвергнуться оценке в этом году). Критерии результативности рассчитываются на основе количества студентов, которые заканчивают учебное заведение с (признанной) квалификацией или дипломом. Курсам профессионального обучения, финансируемым государством, должна быть присвоена категория в рамках национальной квалификационной структуры, в их основе лежит развитие компетенции, и они могут занимать до 20% учебных планов в соответствии с региональными/местными потребностями.

Курсы обучения для взрослых, предлагаемые РЦО, оплачиваются муниципальными властями. До сегодняшнего дня муниципалитеты располагали собственными (зарезервированными) бюджетами на покупку учебных курсов для взрослых, а именно для безработных и людей с более низким уровнем образования. Однако недавно на национальном уровне был подготовлен ряд мер, направленных на отмену механизмов резервирования этих муниципальных бюджетов. В результате этого, РЦО придётся консультироваться с частными поставщиками образовательных услуг для взрослых.

Помимо этого, необходимо отметить, что РЦО теперь могут на законной основе предлагать *«контрактные услуги»* на свободном рынке образовательных услуг. Это

может позволить им заработать у фирм дополнительные финансовые ресурсы, которые будут направлены на оплату новаций в учебных заведениях, а учебные заведения, в свою очередь, смогут добавить эти средства к деньгам из государственного бюджета.

В дальнейшем мы расскажем более подробно о финансовых инструментах, которые используются в децентрализованном голландском контексте системы ПОО.

Паушальное финансирование

«Паушальное финансирование» означает такую финансовую систему, при которой принципы декларативной системы упраздняются. Образование и обучение финансируются из государственного бюджета, что отменяет для учебных заведений необходимость отчитываться (или декларировать) свои расходы. Образовательные учреждения получают деньги, которые они могут расходовать согласно собственным приоритетам и потребностям – на выплату зарплат педагогическому составу, на оборудование, инвестиции в новые технологии и др.. Таким образом, в принципе учебным заведениям выделяются бюджетные средства, покрывающие все типы расходов, без дифференциации между бюджетом на персонал и бюджетом на материалы. Важной предпосылкой для такого распределения средств является принцип автономии учебных заведений. Более того, важной задачей представляется контроль за расходами. Система паушального финансирования считается краеугольной в процессе дерегулирования, направленного на формирование условий для развития гибкости в работе учебных заведений и поощрение роста их профильной ориентации.

В Нидерландах паушальная система базируется на количестве студентов, проходящих обучение на курсах, которые завершаются получением (признанной) квалификации, в то время как дополнительные ресурсы выделяются на поддержку образования и обучения «особых (с более низким образованием) групп риска» на самых низких квалификационных уровнях (1 и 2).

Финансирование на основе показателей деятельности

Важной точкой отсчёта при реализации финансирования на основе показателей деятельности является показатель «добавленной стоимости». Финансирование на основе показателей деятельности базируется на финансовом поощрении деятельности учебных заведений. Предполагается, что таким образом повышается эффективность и рентабельность системы ПОО.

Введение в 2000 году финансирования на основе показателей деятельности (или по результатам), призванное мотивировать учебные заведения к повышению качества своей деятельности, прекратило определённую монополию паушальной модели финансирования в системе начального ПОО в Нидерландах. Количество дипломов, выдаваемых образовательными учреждениями, определяет уровень качества деятельности, или результативность. Как следствие этого, на сегодняшний день в Нидерландах функционирует комбинированная модель, предполагающая финансирование как на «входе», так и на «выходе» из учебного заведения. Коэффициент финансирования на «входе» (количество студентов) и на «выходе» (количество полученных дипломов) составляет 80% к 20%.

Цены на учебные профессии различаются сегодня гораздо меньше, чем в прошлом. Они объединены глобальной системой цен; существует только восемь ценовых категорий, или учебных категорий. Расчёт за курсы обучения, предлагаемые на основе неполной или дуальной формы подготовки, производится с помощью определённого коэффициента.

При финансировании на основании количества студентов прилагаются усилия к тому, чтобы избежать слишком строгого отбора студентов, и признаётся тот факт, что добавленная стоимость возникает не только в момент окончания учебного заведения. При финансировании на основе количества выпускников реализуется отборочная функция системы ПОО и гарантируется качество полученного диплома. В более дальней

перспективе, когда будут учреждены информационная и регистрационная системы, будет также учитываться реальная продолжительность учебного процесса.

При бюджетном финансировании системы ПОО государство следует «распределительной модели». Это означает, что общий макро-бюджет финансируемой государством системы ПОО остаётся в прежних размерах, а затем он распределяется среди учебных заведений ПОО согласно модели «входных-выходных данных», по комбинированному принципу, объединяющему паушальное финансирование и финансирование на основе показателей деятельности. В результате этого, учебные заведения ПОО «зарабатывают» деньги только при условии успешной деятельности.

Предполагается, что в этом году голландская система будет проходить систематическую оценку.

Ваучерная система: индивидуальные счета на обучение

Необходимо также упомянуть проводившийся недавно в Нидерландах эксперимент в сфере ориентированного на спрос финансирования НПО, который был посвящён индивидуальным счетам на обучение. Индивидуальный счёт на обучение представляет собой сберегательный счёт, открытый на имя работающего или безработного гражданина, который может быть использован для финансирования курса обучения в целях трудоустройства. Поиск, планирование и ответственность за прохождение обучения лежат на самом обучающемся. Этот голландский эксперимент проводился в рамках рекомендаций ЕС «Внедрить в масштабе Европы обучение в течении всей жизни» (рабочий документ Европейского Союза). Европейская Комиссия заявляет, что «она проведёт оценку различных моделей схем индивидуального финансирования (например, индивидуальных счетов на обучение) в целях определения их влияния на уровень инвестиционной активности в обучении и на результаты учебного процесса». Среди важных причин голландского эксперимента выделяются следующие:

- границы между начальным и непрерывным ПОО становятся всё более размытыми;
- у всех должна быть возможность учиться;
- значимость индивидуального выбора признаётся всё больше.

Одним из заключений, вынесенных после недавней оценки голландского эксперимента, является признание новаторской силы политик в области обучения, ориентированных на спрос (Geertsema и др., 2004).

Фонды профессионального обучения, учреждённые социальными партнёрами

Особый интерес представляют Фонды профессионального обучения и развития, основанные в 1980х гг. в каждом секторе/отрасли, включая сферу НПО. В тот период времени голландское деловое сообщество смогло получить от государства субсидии за предоставление ученических мест при условии, что деловое сообщество учредит подобные фонды обучения в каждом секторе/отрасли. В результате, правительственные субсидии и деятельность делового сообщества способствовали созданию таких фондов в каждом секторе (по соглашению между организациями работодателей и профсоюзами, закреплённому в коллективных трудовых договорах, в основном касающемся обучения сотрудников, занятых в том или ином секторе/отрасли).

В начале 1990х гг. государственное субсидирование Фондов профессионального обучения, осуществлявшееся в целях стимулирования развития ученичества на предприятиях, было остановлено, и, под новым пурпурным знаменем социально-демократической и либеральной коалиции, заменено прямым налогообложением компаний, которые предлагали места под ученичество.

Тем не менее, примечательно то, что Фонды профессионального обучения до сих пор занимают важное место в сфере промышленных взаимоотношений, несмотря на отмену правительственного финансирования. Это обстоятельство указывает на, по крайней

мере, достаточно стабильное положение Фондов профессионального обучения на образовательном небосклоне (Hövels и Romijn, 1999). Стабильность привносится:

- как позицией, занимаемой этими фондами, так и их важностью для определённых заинтересованных сторон, то есть, главным образом, для профсоюзов и организаций работодателей в каждой отрасли;
- тем фактом, что коллективные трудовые договоры использовались для резервирования части коллективного фонда заработной платы на цели обучения (как способ достижения определённых целей по распределению имеющихся средств и как стимулирование необходимого процесса развития в той или иной отрасли).

Результаты реорганизации институциональной структуры могут быть наиболее ярко продемонстрированы на примере этих фондов обучения. Правительство запустило инициативу по созданию этих фондов путём их рекламы как обязательного условия для получения субсидий на ученичество. Впоследствии многие из этих фондов стали играть важную роль в реализации секторных политик в области профессионального обучения, а именно в сфере подготовки служащих и, может быть, в будущем (например, в связи с дефицитом на секторных рынках труда) будут также занимать важное место в сфере обучения безработных. В этом отношении отмена государственного финансирования не ослабило их позицию, за исключением тех фондов, которые не включены в коллективные трудовые договоры.

Фонды профессионального обучения, существующие внутри компаний, до сих пор играют важную роль в поощрении проведения обучения и выравнивании затрат на профподготовку по различным отраслям. Помимо этого, некоторые из них существенно помогают стимулировать развитие сотрудничества в области обучения на региональном уровне.

Очевидно, что одной из наиболее важных задач в отношении этих фондов является налаживание их взаимодействия в целях развития межсекторного сотрудничества.

7. Выводы и рекомендации

Необходимо осознать тот факт, что децентрализация системы ПОО является инструментом деятельности, а не самоцелью. К основным задачам этой деятельности относится увеличение рентабельности системы ПОО и приведение потребностей студентов в большее соответствие тенденциям на рынке труда.

На самом деле новаторские подходы в системе ПОО могут иметь успех только в том случае, если они сопровождаются внедрением жизнеспособных финансовых механизмов. Другими словами, финансовая сторона дела является очень важным фактором, который оказывает большое влияние на все аспекты системы ПОО.

Безусловно, объём общего бюджета, выделяемого на нужды системы ПОО, играет существенную роль, и необходимо искать путь увеличения этого бюджета. Однако важен не только размер исходного бюджета – это только «стартовая площадка», но и механизмы распределения этих средств, как с точки зрения рентабельности, так и с точки зрения их оптимального соответствия потребностям рынка труда и самих студентов.

Вкратце сложившуюся на сегодняшний день ситуацию в Украине можно охарактеризовать следующим образом:

1. Механизмы финансирования сильно централизованы и основаны на особом планировании.
2. Государство выделяет средства в соответствии с декларативной моделью, вследствие чего финансы планируются либо на основе достаточно детального разграничения по статьям, либо без достаточного учёта всех необходимых статей расхода и различных профессий.

3. По причине слабо развитого социального партнёрства компании либо не принимают никакого участия в финансировании системы ПОО, либо это участие очень ограничено.

В результате составления данного обзора удалось прийти к следующим двум главным выводам: во-первых, существующая структура финансирования, относящаяся к системе государственного заказа, не даёт простора для внедрения новаций в контексте децентрализации или даже блокирует введение новаторских подходов. Существующая структура значительно ограничивает реализацию учебными заведениями новаторских инициатив и препятствует использованию денежных средств в соответствии с развивающимися требованиями рынка труда и самих студентов. Во-вторых, если процесс децентрализации будет заключаться лишь в передаче существующих контрольных и финансовых механизмов с национального на региональный уровень управления, возрастёт риск того, что ничто не изменится, кроме уровня государственного заказа. Другими словами, существует риск того, что всё останется на прежних местах, за исключением смены уровня административного управления.

7.1 Контекст и темпы внедрения

В Главе 6 было приведено несколько применяемых в Западной Европе альтернативных механизмов финансирования в свете децентрализации системы ПОО. Было бы наивно предполагать, что возможен простой перенос этих механизмов в контекст украинской системы ПОО. Это не позволяет сделать «переходный» статус украинской системы и, кроме того, иной социально-экономический контекст этой страны. Помимо этого, системы ПОО являются частью определённой структуры «промышленных отношений», не совместимых между собой.

Таким образом, польза альтернативных моделей финансирования для Украины должна обсуждаться, по крайней мере, в двух плоскостях:

- а) *насколько эти модели (их элементы) полезны процессу децентрализации в Украине;*
- б) *как быстро и при каких условиях эти модели (их элементы) могут быть внедрены.*

7.2 Некоторые предварительные рекомендации

Ниже приведён обзор некоторых предварительных рекомендаций для украинской системы ПОО:

1. Реальный децентрализационный процесс не должен останавливаться на уровне *области*, а охватывать профессиональные и технические учебные заведения и образовательные учреждения. В результате этого, образовательные учреждения должны иметь право по собственному усмотрению располагать своими средствами из государственного бюджета. В связи с этим целесообразно введение определённой формы паушального финансирования. В то же время требуется сформировать необходимые условия для обеспечения качества систем управления учебными заведениями, а также создать определённые опорные точки, которые бы гарантировали общее качество обучения на национальном и региональном уровне.
2. В отношении механизмов финансирования наиболее реалистичной представляется модель поэтапного развития, или «модель наращивания»:
 - На областном уровне бюджетная автономия должна быть полностью передана на уровень региональных органов управления, а именно распределение имеющихся бюджетных ресурсов должно происходить согласно количеству студентов, поступающих в учебные заведения системы ПОО (в принципе, на основе свободного выбора). Сами региональные органы управления должны способствовать движению в сторону второй фазы развития. Необходимо учитывать различный ценовой уровень для разных учебных профессий, при этом возможно применение незначительно дифференцированного подхода.

- Необходимо предложить введение бюджетной автономии на уровне учебных заведений ПОО, например, внедрение паушальной модели. Однако необходимым условием реализации таких мер является либо готовность руководства учебных заведений к подобным переменам, либо наличие поддержки, предоставляемой учебным заведениям в целях приобретения необходимых навыков для автономного управления учебным заведением, включая формирование устойчивых связей с местными компаниями и другими заинтересованными сторонами.
3. Учитывая различные условия и контексты в разных регионах, *в некоторых из них экспериментальные инициативы должны быть начаты* с децентрализации управленческих функций на уровень учебных заведений и с внедрения некоторых форм паушального финансирования. Важным вопросом является укрупнение учебных заведений: тенденция к их слиянию прослеживается уже сегодня. По оценкам местных экспертов, при разумном финансировании доля заработных плат должна составлять 30% от общего объема финансирования, а не 60%, как сегодня. Внедрение таких экспериментов должно сопровождаться систематической оценкой и консультативной поддержкой.
 4. Необходимо подробно рассмотреть различные *альтернативные модели финансирования* с тем, чтобы найти наиболее подходящие варианты для украинского контекста. Помимо паушального финансирования следует рассмотреть различные виды финансирования на основе показателей деятельности и финансирования, ориентированного на спрос. При этом, конечно, необходимо учитывать и возможные риски. Впоследствии выбранные модели должны стать предметом очень тщательных экспериментальных проверок.
 5. Помимо выделяемых средств из государственного бюджета за учебными заведениями системы ПОО должно быть закреплено право оставлять себе деньги, заработанные с помощью доходобразующей деятельности, не обременяя эти доходы налогообложением. В противном случае, для учебных заведений будет подорван стимул налаживать эффективные взаимоотношения с местными компаниями.
 6. Необходимо продолжать поощрять дальнейшее развитие социального партнёрства на различных уровнях: центральном, региональном и местном. Важным элементом представляется установление реально действующих *отношений взаимобмена*. В особенности на местном уровне конкретные обмены являются важной базой для развития взаимного доверия и дальнейшего наращивания успешного партнёрства. Возможно рассмотрение создания Фонда профессионального обучения, особенно на секторном уровне. На национальном уровне Межотраслевой совет и другие координационные структуры должны и в дальнейшем поощрять формирование организаций, включающих как работодателей, так и работников. Одним из способов такого поощрения может стать субсидирование совместных договоров или внедрение особых налоговых мер.
 7. Межотраслевой совет по профессионально-техническому обучению должен инициировать реализацию мер в финансовой сфере, направленных на разрушение существующих барьеров между различными секторами и различными сегментами (начальное ПОО, НПО для безработных и занятого населения) на разных уровнях.

7.3 Дальнейшее развитие деятельности

Безусловно, Европейский Союз и в дальнейшем будет оказывать поддержку развитию украинских систем ПОО. Решение насущных проблем, включая те, которые касаются разнообразных реформаторских инициатив в Украине, осуществляемое при поддержке ЕС, могло бы сосредоточиться на двух программах:

1. Проведение разработки, внедрения и мониторинга реализации экспериментов по новым моделям финансирования в отдельно выбранных регионах на уровнях, включающих уровень образовательных учреждений, как указывалось выше;
2. Проведение углублённого исследования развития людских ресурсов в наиболее успешных украинских компаниях на предмет разработки компаниями коллективных трудовых договоров о профподготовке квалифицированной рабочей силы, а также на предмет заключения местных соглашений с отдельными профессиональными и техническими учебными заведениями.

7.4 Выводы и заключения семинара от 10 сентября 2004 г.

Хотя и не все обозначенные выше вопросы подробно обсуждались в ходе семинара, прошедшего 10 сентября, его основные выводы и заключения можно свести к следующим нескольким пунктам:

1. Несмотря на то что не все участники семинара согласились с предложенными темпами обсуждавшейся передачи функций и полномочий с регионального уровня на уровень учебных заведений, большинство делегатов сошлось во мнении о необходимости внедрения в модели финансирования структурных новаций, соответствующих вышеописанным моделям.
2. Подчёркивая взаимосвязанность трёх основных проблем в сфере финансирования (как указано в Главе 2), была выражена уверенность в том, что инструменты финансирования являются также инструментами политики.
3. Было особенно подчёркнуто, что при внедрении новаторских политик необходимо искать балансовое соотношение сил между социальными и экономическими перспективами.
4. Незамедлительное внедрение экспериментальных изменений было одобрено большинством делегатов.
5. Участники семинара пришли к единому мнению о необходимости создания рамочных структур на национальном и региональном уровне.

Использованная литература

- Borisova, G., Poulsen, S. and Viertel, E., *A study of the Ukrainian vocational education and training system and its relevance to labour market needs*. ETF, Torino, 2003.
- Descy, P. and Tessaring, M., *Leren voor vakbekwaamheid. Tweede rapport over onderzoek naar het beroepsonderwijs in Europa. Samenvatting*, Cedefop, Thessaloniki, 2002.
- Geertsema, A., Westerhuis, A., Doets C., Groenenberg, R. and Jansen, S., *Experimenteren met individuele leerrekeningen: de balans opgemaakt*, CINOP, Hertogenbosch, 2004.
- Hövels, B. and Romijn, C., *Government intervention into private financing of education and training in the Netherlands*, paper for ILO, 1999.
- Kath, F., Financing of Vocational Education and Training, in: *CECEFOP, Vocational education and training – the European research field*, Cedefop, Thessaloniki, 1998.
- Khobzey, P., Vocational Education and Training in the Ukrainian System of Education, in: *Reform strategy for education in Ukraine: educational policy recommendations*. MOES, Kiev, 2003.
- Making a European Area of Lifelong Learning Reality*, a working document of the European Union.
- Poulsen, S., Peculiarities of international project realization in Ukraine, in: *Vocational Education and Training*, special issue, 2003.
- Reulen, J. and Rosmalen, P., *Het voortgezet onderwijs in Nederland*, Uitgeverij Remmers, Tilburg, 2002.
- Rozema, M., *Bekostiging als beleidsinstrument: sturen op prestaties*, KUN, Nijmegen (doc. scriptie), 1999.
- Shcherbak, O., a.o, National Observatory report on *Vocational education and training in Ukraine*, Kiev, 2001.
- Tessaring, M., *Training for a changing society. A report on current vocational education and training research in Europe*, Cedefop, Thessaloniki, 1998.
- Tomashenko, V., The main directions of vocational education reforms in Ukraine, in: *ETF/National Observatory Vocational Education and Training*, special issue, 2003.

Приложение 1 : Список местных экспертов и участников, июль 2004 г., Украина

Ben Hövels	Эксперт по вопросам финансирования системы ПОО, Нидерланды
Тимофей Десятов	Заместитель министра Министерства образования и науки Украины
Ольга Щербак	Директор украинского Аналитического центра профессионального образования «Национальный наблюдательный центр»
Виктор Воробьёв	Начальник Департамента государственного финансирования программы по образованию, культуре и науке Министерства финансов Украины
Петро Куликов	Директор Департамента по экономическим и финансовым вопросам Министерства образования и науки Украины
Светлана Даниленко	Заместитель директора Департамента по экономическим и финансовым вопросам Министерства образования и науки Украины
Светлана Наконечна	Заместитель начальника Главного финансового управления финансированием Института образования, здравоохранения и культуры региональных органов управления города Львова
Олёна Зайцева	Аналитический центр профессионального образования «Национальный наблюдательный центр» Украины

Приложение 2: Список участников семинара, сентябрь 2004 г., Киев, Украина

Европейский фонд образования (ЕФО)

Peter Grootings	Эксперт, Отдел стран Восточной Европы и Центральной Азии ЕФО
Timo Kuusela	Эксперт, Отдел стран Восточной Европы и Центральной Азии ЕФО
Ben Hövels	Эксперт по вопросам финансирования системы ПОО, Нидерланды

Основная группа

Тимофей Десятков	Заместитель министра Министерства образования и науки Украины
Ольга Щербак	Директор украинского Аналитического центра профессионального образования «Национальный наблюдательный центр»
Светлана Даниленко	Заместитель директора Департамента по экономическим и финансовым вопросам Министерства образования и науки Украины
Омельян Суховицкий	Директор Департамента международного сотрудничества Министерства образования и науки Украины

Группа национальных экспертов по вопросам финансирования системы ПОО

Руководитель группы: Светлана Даниленко

Виктор Воробьёв	Начальник Департамента государственного финансирования программы по образованию, культуре и науке Министерства финансов Украины
Петро Куликов	Директор Департамента по экономическим и финансовым вопросам Министерства образования и науки Украины
Светлана Наконечна	Заместитель начальника Главного финансового управления финансированием Института образования, здравоохранения и культуры региональных органов управления города Львова

Группа референтов

Володимир Бадук	Заместитель начальника Управления образованием и наукой, Винницкий регион
Микола Бериско	Главный консультант Департамента по гуманитарной политике при Администрации Президента Украины
Виктор Василенко	Заместитель начальника Управления образованием и наукой, Днепропетровский регион
Володимир Вовк	Главный консультант Отдела научного, технического и гуманитарного развития Департамента внутренней политики Секретариата Кабинета министров Украины
Людмила Гривковска	Заместитель начальника Департамента финансирования ПО, Днепропетровский регион

Светлана Губернатова	Экономист Департамента экономики и планирования Управления образованием и наукой, Винницкий регион
Олёна Зайцева	Аналитический центр профессионального образования «Национальный наблюдательный центр» Украины
Станислав Николаенко	Начальник Комитета по образованию и науке Парламента Украины
Неля Ничкало	Академический секретарь по вопросам педагогики и психологии Департамента профессионального образования Академии педагогических наук Украины
Анатолий Падалка	Заместитель начальника Управления образованием и наукой, Полтавский регион
Виктор Паржницкий	Директор Научно-методического центра профессионального образования Министерства образования и науки Украины
Олег Саврук	Начальник Совета директоров профессионально-технических учебных заведений, Львовский регион, член Львовского городского Парламента
Мирослав Сорока	Заместитель начальника Управления образованием и наукой, Львовский регион
Вячеслав Супрун	Директор Департамента профессионально-технического образования Министерства образования и науки Украины
Людмила Щербак	Заместитель начальника Департамента политики занятости и миграции рабочей силы, Начальник Отдела профессионального развития людских ресурсов и альтернативной службы Министерства труда и социальной политики
Надя Янечек	Аналитический центр профессионального образования «Национальный наблюдательный центр» Украины