

МЕХАНИЗМЫ КОНСОЛИДАЦИИ УНИВЕРСИТЕТОВ В ФИНЛЯНДИИ: ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ И ПАРАЛЛЕЛИ С РОССИЙСКИМ ОПЫТОМ¹

Дежина И.Г.²

Аннотация

В статье анализируются процессы и предварительные результаты консолидации университетов в Финляндии, бывших частью реформирования системы высшего образования, и проводятся параллели с развитием системы федеральных университетов в России, которые также появились в результате консолидации ранее самостоятельных вузов. Цель исследования – выделить те управленческие подходы, которые полезно учесть в России при слиянии университетов. Для этого следовало определить факторы, позитивно и негативно повлиявшие на процесс консолидации университетов в Финляндии, а также провести сопоставительный анализ ситуации в Финляндии и России. Работа базируется на вторичном анализе эмпирических исследований хода реформ в Финляндии и России, дополненном личными интервью автора с представителями трех консолидированных финских университетов (Аалто, Турку и Тампере); все они принимали участие в обсуждении и согласовании механизмов слияния университетов. Исследование показало, что факторы позитивного влияния – это комплексность реформы и наличие обратной связи между инициатором изменений (правительством) и консолидируемыми университетами. В то же время проработка мер и шагов на прединтеграционной стадии не гарантирует бесконфликтного развития нового университета. На основе динамики позиций новых университетов Финляндии и России в международных рейтингах было подтверждено, что эффекты консолидации сильно отложены во времени.

Ключевые слова: слияния в секторе высшего образования; консолидация университетов; реформа; факторы влияния; федеральные университеты; Россия; Финляндия.

¹ Исследование проведено в 2019 г. в Институте Александери (Aleksanteri Institute) Университета Хельсинки за счет средств гранта Академии наук Финляндии по поддержке мобильности исследователей из России.

² Дежина Ирина Геннадиевна – доктор экономических наук, руководитель Департамента анализа научно-технологического развития, Сколковский институт науки и технологий РФ. Адрес: 121205, Москва, территория Инновационного центра «Сколково», Большой бульвар, д. 30, стр. 1. E-mail: i.dezhina@skoltech.ru

Введение

Слияния в секторе высшего образования – малоизученная тема. Ее «белые пятна» обусловлены в том числе сложностью проведения оценок, так как требуется большой интервал времени после завершения объединения университетов, чтобы стали измеримыми фактические результаты и эффекты. Это же отмечается и в работе исследователей В. Роча, П. Н. Тейксейра и Р. Бискайя (Rocha, Teixeira, Biscaia, 2019): в большинстве стран рано судить о преимуществах и результатах реструктуризации в системах высшего образования, произошедших в 2000-х гг.

В данной статье авторы анализируют слияние университетов в форме их консолидации (когда создается университет с новым названием, а объединяемые вузы теряют юридическое лицо), осуществлявшееся в Финляндии в последние 10 лет, и проводят параллели с консолидированными университетами в России, получившими статус федеральных. Процессы слияний в обеих странах были инициированы профильным министерством, одной из главных целей преобразований было усиление регионального фокуса новых университетов, а также рост их конкурентоспособности. Однако ход слияний и видимые на сегодняшний день результаты – разные. Интерес представляет то, какие факторы позитивно и негативно повлияли на процесс консолидации университетов в Финляндии, насколько проходившие там преобразования отличались от ситуации в России и в чем состоят полезные с точки зрения управления уроки для нашей страны.

Выбор опыта именно Финляндии обусловлен тем, что, подобно России, там долгое время была высокой социальной роль государства по отношению к университетам, системы были похожи с точки зрения структуры источников финансирования и степени защищенности работников, а позднее в Финляндии, как и в России, стал внедряться подход нового менеджериализма в управлении университетами, предполагающий опору на количественные измерители результатов. В сравнительном анализе акцент сделан на роли государства в инициировании и проведении слияний университетов с точки зрения управленческих подходов к консолидации.

На данный момент в Финляндии процесс слияния университетов завершен. Система высшего образования включает 14 университетов (в 2000 г. их было 20) (Nokkala, Välimaa, Westerheijden, 2016, p. 6; Ursin, 2019), и вряд ли потребуется еще большая оптимизация состава вузов. В России процесс формирования федеральных университетов может продолжиться, и, кроме того, происходят слияния вузов вне системы федеральных университетов, в том числе в форме поглощений, и поэтому зарубежный опыт по созданию консолидированных университетов остается для России актуальным.

Теоретические основания слияния университетов

В общем смысле слияние – это процесс, при котором две или более организаций высшего образования структурно и функционально соединяются в одно целое. Теоретические исследования слияния университетов базируются на об-

щей теории слияний и поглощений, с учетом специфики организаций высшего образования. Процессы слияний и поглощений считаются одними из самых комплексных, поскольку сопряжены со значительными изменениями в экономике и менеджменте организации, а также сопровождаются введением новых юридических оснований функционирования образуемых структур.

В сфере высшего образования дополнительные сложности обусловлены особой внутренней культурой и атмосферой в каждом высшем учебном заведении, которые складывались в течение длительного периода.

Каждое слияние – это в определенной мере уникальный случай, поэтому теоретические обобщения в этой области достаточно сложны. Это объясняет тот факт, что теоретических исследований, посвященных слияниям университетов, не так много, и большинство работ в этой области, как отмечает ряд авторов (Cai, 2016; Rocha, Teixeira, Biscaia, 2019; Sułkowski, Fijałkowska, Dzimińska, 2019), представляет собой эмпирические исследования в формате кейсов.

Имеющиеся теоретические работы о процессах слияний в системе высшего образования можно разделить на несколько направлений, которым исследователи уделяют особое внимание. Первое – это изучение и систематизация стимулов, мотивов и целей слияний. В сфере высшего образования стимул к слияниям бывает как внешним, когда инициатива исходит от ведомств, регулирующих деятельность в сфере высшего образования, так и внутренним, когда сами вузы принимают решение о слиянии. Мотивами обычно выступают либо стремление оптимизировать финансовые ресурсы, когда ставится цель снижения издержек за счет масштаба (Teixeira, 2015; Sułkowski, Fijałkowska, Dzimińska, 2019; Pinheiro, Geschwind, Aarveaara, 2016b), в том числе путем устранения фрагментации (Harman, Harman, 2003), либо рост конкуренции, и целью становится улучшение позиций в международных рейтингах (Ripoll-Soler, de-Miguel-Molina, 2019; Docampo, Egret, Cram, 2015). Обе цели могут сочетаться.

Слияния происходят путем поглощения или консолидации. При *поглощении* объединяются активы и пассивы поглощающей и поглощаемой организации. Базовый университет сохраняет свое наименование и юридический статус и приобретает все активы и пассивы поглощаемого вуза. После поглощения «приобретаемая» организация прекращает свое существование в качестве самостоятельного юридического лица. При *консолидации* создается новая организация: объединяемые вузы прекращают свое юридическое существование и становятся частью нового юридического лица.

Второе направление теоретических исследований касается разработки концептуальных моделей процедуры слияния с выделением ее этапов. Основных этапов три: предынтеграционный, интеграционный и постинтеграционный (Pinheiro, Geschwind, Aarveaara, 2016a). На предынтеграционном этапе проводится перспективная оценка и строится прогноз возможных последствий слияния. На этапе интеграции важны мониторинг изменений в деятельности участников слияния и оперативный анализ реализации организационных мероприятий и интеграционных расходов. На постинтеграционном этапе оценивается степень реализации стратегии объединенной организации и достижения запланированных эффектов.

В некоторых работах (Cai et al., 2016; Sułkowski, Fijałkowska, Dzimińska, 2019) предлагаются интегральные концептуальные модели, позволяющие выделить не только этапы процесса, но и внутренние и внешние факторы, имеющие значение при слиянии. В работе К. Р. Романенко и др. (2015, с.16) на основе обобщения международного опыта представлен SWOT-анализ слияний университетов. В частности, отмечено, что для успеха слияния важны исторические связи между университетами, готовность пожертвовать автономией, ясно сформулированная миссия и яркий брэнд нового университета, поддержка бизнес-сообщества. В то же время угрозами являются возможные дополнительные финансовые затраты, ослабление нового университета за счет отстающих участников слияния, сложность формирования новой организационной структуры.

Третье направление теоретических исследований связано с оценкой влияния культурного капитала на процесс и результаты слияний. Теорию культурного капитала разрабатывал П. Бурдьё, и в своей статье «Формы капитала» (2002) он обосновывал, что культурный капитал представляет собой различные культурные преимущества человека или группы, в том числе выраженные в виде знаний, умений, манер, а также это символы общественного признания в форме званий, наград, сертификатов и др.

Фактор культурного капитала признается в числе важнейших, влияющих на процесс и исход слияний (Sułkowski, Fijałkowska, Dzimińska, 2019; Harman, Harman, 2003). Это наиболее сложно поддающаяся изменениям составляющая университетов (Cai et al., 2016), поскольку трансформация культуры происходит на протяжении длительного времени. Именно поэтому К. Харман и Л. Мик (Harman, Meek, 2002) полагают, что оценивать эффекты объединения можно не ранее, чем через 10 лет: столько времени нужно для того, чтобы внутри университета возникла новая культура.

В процессе интеграции в рамках новой организации важно сохранить баланс между культурами вошедших в нее университетов. В случае когда институты имеют неодинаковый статус, культура организации с высоким статусом становится доминирующей (т.е. происходит ассимиляция), если не принимаются меры для культурной интеграции.

Академические работники обычно негативно воспринимают ассимиляцию, полагая, что изменение культуры может вызывать стресс, неприятие и ощущение отрезанности. В ряде работ подчеркивается также критическая роль *лидерства высшего руководства*, которое должно прежде всего определить, какие элементы культуры вузов сохранить, а затем уже инициировать процессы и политику, необходимые для их интеграции (Ribando, Slade, Fortner, 2017).

Поскольку в данной работе рассматриваются университеты, прошедшие через процесс слияния в разное время, но в большинстве случаев менее 10 лет назад, то в полной мере оценивать эффекты объединения преждевременно. Вместе с тем уже возможен анализ системы принятия решений, связанных с процессами консолидации. Рассматриваются четыре финских университета, каждый из которых появился в результате консолидации двух и более вузов. Процесс и условия их объединения сравниваются с российскими федеральными университетами. Изучение федеральных университе-

тов базируется на данных из официальных источников и вторичном анализе эмпирических данных. Анализ процессов реформирования в Финляндии основан преимущественно на работах финских исследователей и дополнен авторскими интервью с участниками переговоров по выработке принципов и механизмов слияния в университетах Аалто, Тампере и Турку.

Опираясь на теоретические положения о процессах слияния университетов, были сформулированы гипотезы, касающиеся факторов влияния на процессы консолидации:

1. Тщательная проработка условий консолидации определяет успех создания новых университетов.
2. Слияния университетов вызывают меньшее сопротивление среды, если они встроены в более широкую реформу, а не являются точечной мерой.
3. Наличие обратной связи между инициатором реформ (правительством) и объединяемыми университетами демпфирует недовольство академической среды и позволяет находить приемлемые для стейкхолдеров решения.
4. Высшее руководство вуза может сыграть решающую роль в процессе трансформации, как позитивную, так и негативную, поскольку именно оно принимает решения, связанные с формированием внутренней культуры нового университета.
5. Поскольку эффекты консолидации сильно отложены во времени, то новые университеты медленно достигают «видимых» успехов, в том числе в виде улучшения позиций в международных рейтингах.

Реформа университетов в Финляндии

В Финляндии началом процесса реформ, частью которого было слияние университетов, стало введение в 2009 г. в действие нового Акта об университетах (Universities Act)³. В Акте об университетах было три фундаментальных нововведения. Первое – это изменение юридического статуса университетов: из подведомственных Министерству образования и культуры (Ministry of Education and Culture) учреждений они становились независимыми юридическими лицами – автономными организациями (Nokkala, Välimaa, Westerheijden, 2016, p. 9). До этого времени университеты находились в привилегированных условиях – они были государственными агентствами, и, соответственно, работники университетов имели статус государственных служащих (Pietilä, 2018, p. 47). Получение автономии подразумевало, что у университетов больше не будет гарантированного бюджетного финансирования, хотя оно и сохранялось, поскольку министерство продолжало финансировать университеты и раз в четыре года оценивать их результаты (OECD, 2017, p. 93).

Второе изменение касалось создания при университетах специальных Советов нового типа, которые принимают ключевые решения по всем сферам деятельности университета и назначают ректора. При этом в Совете должно

³ Universities Act 558/2009. Ministry of Education and Culture, Finland. URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf> (дата обращения: 21.05.2020).

быть как минимум 40% представителей внешних организаций (Kohtamäki, 2019, p. 73). Ранее в каждом университете был Совет, который возглавлял ректор, а его, в свою очередь, избирал коллектив университета. Таким образом, по новым правилам ректором мог стать внешний по отношению к университету кандидат, в том числе без опыта работы в системе высшего образования.

Третье нововведение было связано с кадровой политикой. Работники университета потеряли статус государственных служащих, и вместо этого был введен наем на должности с заключением срочного контракта, а также на должности, предшествующие заключению бессрочного контракта (*tenure track position*), которые в первую очередь предназначались молодым ученым и преподавателям (Pietilä, 2018, p. 50). В целом решения о типах и продолжительности контрактов перешли на уровень университетов (Ursin, 2019). Для академических работников переход к новой системе найма и продвижения кадров означал необходимость доказывать свою состоятельность, в первую очередь, за счет привлечения внешнего финансирования и высокой публикационной активности. При этом научная работа стала значительно больше контролироваться менеджерами среднего звена (Tapanila, Siivonen, Filander, 2020, p. 2).

Зачем надо было вводить все эти изменения? В стратегии Министерства образования и культуры Финляндии необходимость реформ была объяснена важностью развития конкурентоспособной сети организаций высшего образования (Ursin et al., 2010). Один из главных посылов состоял в том, что финские исследовательские университеты должны стать глобально конкурентоспособными (мирового класса), но в то же время нужны и университеты, ориентированные на развитие регионов (Nokkala, Välimaa, Westerheijden, 2016, p. 7). Перед исследовательскими университетами не ставилось явной цели улучшения позиций в международных рейтингах, хотя косвенно это подразумевалось в самом термине «университет мирового класса». При этом определялось, что университеты мирового класса могут появиться в результате *процесса слияния* (Ursin, 2019).

Реформой был задан переход от равенства к стратификации, что было новым для социально-ориентированной университетской системы Финляндии. Следует отметить, что изменения в Финляндии следовали за реформами в университетских системах в Великобритании, Нидерландах, Австралии (Kohtamäki, 2019, p. 73), также осуществлявшимися с целью усиления конкурентоспособности, рыночной ориентации и роста эффективности университетов (Meek et al., 2010).

Мониторинги начавшихся в университетской системе Финляндии изменений, которые проводило Министерство образования и культуры в 2012 г. и в 2016 г., показали, что больше всего академическое сообщество было недовольно новой системой найма и продвижения. Поскольку решения о типах контрактов и процедурах найма переходили на уровень университетов, то сложилось многообразие систем. В частности, каждый из университетов ввел свою уникальную систему заключения контрактов на должности *tenure track*, доля которых среди всех контрактов в среднем составила около 5% (Pietilä, 2018, p. 51). С точки зрения академических работников, новая система *tenure*

track привела к росту бюрократии, связанной со сбором информации о деятельности ученых на таких позициях и со слишком большим фокусом на формальный подсчет публикаций и импакт-факторов журналов. Иными словами, усилился акцент на демонстрацию результатов – как для университетов в целом, так и для академических работников в частности, сопровождавшийся усилением вертикали власти.

Консолидация университетов в Финляндии

Консолидация университетов и создание трех новых университетов (Университета Аалто, Университета Восточной Финляндии и Университета Турку) на базе нескольких ранее существовавших произошло в 2010 г. Самым длительным был процесс создания четвертого консолидированного университета в Тампере, который начал действовать в новом формате только в 2019 г.

Каждый кейс был уникальным. В Турку объединялись два университета, расположенные на территории одного кампуса, и у них была длительная история сотрудничества. Университет Восточной Финляндии имел более сложную конструкцию – там объединялись два университета, расположенные в разных городах и на большом расстоянии друг от друга. Самым трудным оказалось формирование Университета Аалто, который первым должен был достичь мирового уровня. Там объединялись имевшие совершенно разную внутреннюю культуру и специализацию Хельсинский политехнический университет, Хельсинская школа экономики и Школа искусств и дизайна.

Правительство выделило Университету Аалто дополнительные средства на процесс преобразований – 500 млн евро – при условии нахождения софинансирования в размере 200 млн евро (Ursin, 2019). Решение поддержать только один проект слияний вызвало огромное недовольство университетского сообщества и эмоциональные публичные обсуждения, итогом которых стала корректировка условий слияния университетов. Правительство пообещало выделить средства на все проекты консолидации в той же пропорции, что и на создание Университета Аалто, а именно 2,5:1, где 2,5 – бюджетные средства (Välimala, Aittola, Ursin, 2014). Необходимость соблюдать социальную справедливость была использована университетским сообществом как главный аргумент в борьбе против того, чтобы только один столичный университет получил бюджетное финансирование при том, что его также сильно поддерживала финская промышленность (Nokkala, Välimala, Westerheijden, 2016; Tienari, Aula, Aarveaara, 2016). В итоге принцип социальной справедливости был соблюден, хотя и достаточно формально – все остальные университеты вместе взятые получили меньше, чем Университет Аалто (Ursin, 2019). В дополнение к финансированию правительство облегчило университетам поиск внебюджетных средств, введя временные изменения в налоговое законодательство, согласно которым поощрялись частные вложения в университеты со стороны как бизнеса, так и населения (Nokkala, Välimala, Westerheijden, 2016, p. 8).

Во всех консолидированных университетах были образованы Наблюдательные советы, в которые вошли преимущественно профессионалы

из научно-образовательной сферы и из бизнеса, в том числе зарубежные представители. В составе Советов университетов Аалто и Восточной Финляндии нет чиновников, в Совете Университета Тампере среди членов Совета есть представитель парламента, а в Совете Университета Турку – мэры трех городов. Обращает на себя внимание факт, что в Советах всех университетов нет представителей Министерства образования и культуры. Таким образом, университеты действительно стали автономными.

В отличие от дебатов по поводу Акта об университетах, процесс слияний в академическом сообществе привлек меньше внимания, поскольку они были восприняты скорее как административный, а не политический процесс (Nokkala, Välimaa, Westerheijden, 2016, p. 7). Улийоки и Урсин (Ylijoki, Ursin, 2013) выделили три очевидных типа реакций академического сообщества в новых университетах: негативную, позитивную и нейтральную. Негативные оценки связывались с тем, что слияния были инициированы «сверху», а не стали результатом естественной эволюции университетов. Позитивный взгляд состоял в том, что благодаря слияниям пересматривается система приоритетов, и ряд научных направлений может от этого выиграть. Нейтральная позиция базировалась на предположении, что изменения затронут только верхние уровни университетского управления, а на жизнедеятельности академического сообщества скажутся мало.

Наиболее обсуждаемыми были кейсы университетов Аалто и Тампере. В Тампере проект объединения предполагал слияние двух университетов (классического и технологического) с политехникумом. В отношении университетов и политехникумов действовало разное законодательство. Это сильно растянуло во времени процесс создания нового университета. Концепция менялась несколько раз на протяжении пяти лет (с 2014 г., когда начались первые обсуждения слияния). Импульсом к объединению было, как и в случае Университета Аалто, стремление достичь мирового уровня. Данный проект получил название Тампере-3 – предполагалось, что так будет называться и новый университет. Однако позднее было принято решение объединить только университеты, а политехникум стал частью так называемого «университетского сообщества», не входя в состав нового Университета Тампере⁴.

При создании Университета Аалто сотрудники были обеспокоены в первую очередь неясностью критериев определения полезности работы тех или иных работников в свете консолидации университетов, и это порождало неуверенность, поскольку было непонятно, кого уволят, а кого оставят в новом университете (Tienari, Aula, Aarrevaara, 2016, p. 32–33). Кроме того, студенческий союз Хельсинкской школы экономики (вуза, который участвовал в объединении) выразил опасение, что при слиянии будет утерян их международный бренд (Aula, Tienari, 2011). Опасения увольнений были не напрасными: в процессе создания Университета Аалто были проведены существенные сокращения персонала (Nokkala, Välimaa, Westerheijden, 2016, p. 11).

⁴ URL: <https://www.tuni.fi/en/about-us/tampere-university> (дата обращения: 21.05.2020).

В постинтеграционный период было сделано несколько кейсов, посвященных оценке состояния университетов после консолидации. Они показали, что менеджеры университетов были удовлетворены изменениями, связанными со стандартизацией процедур, так как это дает большую ясность в процессе управления (Siekkinen, Pekkola, Carvalho, 2020). Как менеджеры, так и академические работники отмечали, что в университетах развивается новая культура, когда продвижение напрямую зависит от индикаторов эффективности. Кроме того, из-за тенденции к найму на международном рынке, стала расти конкуренция за академические позиции. С одной стороны, это позволяет выбирать лучшие кадры, но с другой, создает атмосферу неопределенности для уже работающих в университетах научно-педагогических кадров. В целом академические работники, в отличие от менеджеров, выразили негативное отношение к нововведениям, поскольку были нарушены привычные для них рамки академических свобод (Tapanila, Siivonen, Filander, 2020, p. 5).

Взгляд участников процесса на консолидацию университетов в Финляндии

Для уточнения отношения академического сообщества к процессу консолидации университетов в Финляндии было проведено десять интервью с представителями трех университетов – Аалто, Тампере и Турку. Все респонденты занимались исследованиями и преподаванием и, что важно, были включены в процесс обсуждений либо на стадии разработки схем слияния, либо на этапе формирования новых структур. С респондентами обсуждались вопросы, касающиеся причин слияния университетов, реакции академического сообщества на процесс реформирования, а также произошедшие после слияния изменения в системе управления.

Независимо от университета, респонденты дали сходные объяснения причин слияния учреждений. Основными были названы стремление к экономии ресурсов, повышению конкурентоспособности и вхождению в мировые рейтинги. В том числе приводился в пример успешный зарубежный опыт:

«Китайские университеты стали подниматься в рейтингах постепенно благодаря объединениям. В Китае сейчас около 2000 университетов, а раньше было на тысячу больше» (политолог, Университет Тампере).

Однако экономия ресурсов как причина проведения объединения единодушно критиковалась. Вот пример типичного высказывания:

«Стать более конкурентоспособными – такая официально была поставлена цель. Вторая, скрытая причина – сэкономить средства. Считалось, что если объединить университеты, то будет получена экономия. Но это принесло только дополнительные расходы и разрастание бюрократического аппарата. Министерство не понимало этого до начала реформ» (экономист, директор Центра, Университет Аалто).

При этом отношение к объединению университетов в трех университетах было совершенно различным. Если в Тампере была студенческая забастовка, а в Университете Аалто – жалобы в СМИ, то в Турку процесс слияния проходил ровно и выступлений университетской общественности не было:

«Культура (сливаемых) университетов влияла на реакцию: в классическом было много независимости, и потому были забастовки студентов, а технический университет был ориентирован на бизнес. Были выступления только от классического университета: они боялись, что после объединения индустрия будет слишком влиять на то, что делается в университете. Они боролись за автономию в новом университете» (топ-менеджер, Университет Тампере).

«Не было забастовок в чистом виде, но ученые пригласили журналистов, и было несколько статей на эту тему. Статьи были анонимными» (заместитель директора Центра, Университет Аалто).

«Здесь никто никуда не жаловался – все было тихо. В Аалто были массовые увольнения, а здесь официально никого не уволили и использовали резервный фонд. На практике сокращение бюджета означает, что число людей сокращается, когда не продлеваются фиксированные контракты» (декан, профессор, Университет Турку).

Таким образом, было три разных пути консолидации в университетах, которые во многом определялись тем, какую позицию заняло высшее руководство нового учреждения.

После слияния университетов главные изменения произошли в менеджменте. Он стал строго иерархичным, усложнилась обратная связь. Такую оценку высказали во всех трех организациях. Укрупнение университетов не привело, по крайней мере пока, к росту эффективности управления:

«Возросло число уровней иерархии. Между ректором и директором нашего Центра сейчас шесть уровней иерархии, а раньше было четыре. Руководство стало находиться далеко от реальной жизни» (директор Центра, Университет Тампере).

Особое внимание респонденты уделили тому, как менеджмент трансформирует внутреннюю культуру университета. На момент опроса результат соединения «культурных капиталов» был скорее отрицательным; ряд подразделений, которые считались передовыми в старых структурах, фактически были свернуты:

«Новые менеджеры не учитывают историю университетов и начинают делать университет с нуля: как будто после Хиросимы. Но есть культура в каждом университете. Нельзя ломать через коленку и заставлять делать что-то совсем новое. Мы должны уважать старое и историю» (социолог, Университет Тампере).

Наиболее драматичной была ситуация в Университете Аалто, где первым ректором был внешний для университета человек, приехавший из-за рубежа: *«В начале создания университета говорили, что не нужны внешние деньги, и первый ректор хотел финансировать только фундаментальные исследования и ориентироваться на число статей как главный показатель результатов. Прикладные исследования стали сокращаться, система была разрушена. Все это были единоличные решения нового ректора. В Совете не было представителей трех университетов, почти все – внешние люди. Они не знали истории и опыта объединяемых университетов»* (руководитель подразделения, Университет Аалто).

Наконец, самая противоречивая оценка касалась кадровой политики университетов. Был дан весь спектр оценок – положительные, отрицательные и нейтральные. Особое внимание было уделено введению новых контрактных должностей – *tenure track*:

«Tenure track позволяет молодым развиваться, и еще это поощряет продуктивность. Когда подписываешь контракт на тенью, то уже понимаешь, сколько надо публиковаться. Постоянные позиции плохи с точки зрения научной продуктивности – и плохо это и для университета. Должны быть стимулы к публикациям» (политолог, Университет Тампере).

«Tenure track – это очень специфичный подход, и годится только для молодых. А с другими контракты кончаются, их могут не продлить. С tenure процедура непрозрачная, и непонятно, по каким критериям выбирают в профессора» (директор Центра, Университет Тампере).

«Tenure track не годится для междисциплинарных и быстро меняющихся областей. Лучшие всего tenure подходит для людей, изучающих одну консервативную тему, и вся их задача – это публиковать статьи. Такие позиции должны быть, но немного: эти люди должны быть целиком сфокусированы на написании статей» (заместитель директора Центра, Университет Аалто).

Таким образом, «болевой точкой» консолидации стала трансформация внутренней культуры университетов, в том числе под влиянием авторитарных решений назначенного руководства, а также бюрократизация и рост иерархичности систем управления.

Создание федеральных университетов в России

Обсуждение темы слияний университетов в России началось в 2004 г., т.е. примерно в то же время, что и в Финляндии. Изначально планировалось создать сеть «национальных университетов», под которыми понимались мегауниверситеты, образуемые путем объединения нескольких вузов региона. Предполагалось, что они будут функционировать в форме государственно-частного партнерства, где частный бизнес будет участвовать в попечительских советах и софинансировать научно-образовательную деятельность.

В 2006 г. началось создание таких университетов, но они получили название *федеральных*, а не национальных. Первыми были образованы Сибирский и Южный федеральные университеты (далее – ФУ)⁵. Сибирский федеральный университет (СФУ) был создан на базе Красноярского государственного университета путем присоединения к нему трех вузов – двух технических и архитектурно-строительной академии. Южный федеральный университет (ЮФУ) появился в результате присоединения к Ростовскому государственному университету педагогического, архитектурного и технического вузов. Следующие шесть федеральных университетов были образованы в 2010 г. Последний университет – Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского –

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 4.11.2006 N 1518-р о создании федерального государственного учреждения высшего профессионального образования «Сибирский федеральный университет» (СибФУ) и Распоряжение Правительства РФ от 23.11.2006 N 1616-р о создании Южного федерального университета.

появился в 2014 г. путем слияния семи вузов региона. На сегодняшний день в России действует десять федеральных университетов, образованных путем присоединения к базовому вузу одной или нескольких организаций (от двух до семи). Есть и один прецедент получения статуса ФУ без прохождения процедур слияний или присоединений – это Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта.

Решение о создании федеральных университетов можно рассматривать как чисто политическое, принятое на высшем государственном уровне без широких согласований и обсуждений. В частности, в 2009 г., когда Президент РФ подписал указ о создании новых федеральных университетов⁶, оказалось, что это стало новостью для сотрудников объединяемых вузов (Дежина, 2010, с. 432–433).

Статус федерального присваивался новым университетам и закреплялся за ними на постоянной основе. Наделение этим статусом сопровождалось дополнительным бюджетным финансированием каждого из университетов, которое выделялось на реализацию программ развития⁷. Финансирование реализации программ развития федеральных университетов из федерального бюджета с 2007 г. по 2014 г. составило 44 млрд 830 млн руб. (Жураковский, Аржанова, Воров, 2015, с. 26) при объеме привлеченных средств около 20 млрд руб. Университеты могли привлекать средства из бюджетов всех уровней, от компаний и частных лиц, однако специальных условий, облегчающих получение внешнего финансирования, как это было сделано в Финляндии, для федеральных университетов законодательно не было введено.

В 2009 г. федеральные университеты стали автономными учреждениями⁸, однако, в отличие от финских университетов, они только формально независимые. Анализ составов Советов всех десяти федеральных университетов показывает, что во всех из них есть представители органов власти, и, более того, в девяти из десяти Советов присутствуют по два представителя Министерства науки и высшего образования⁹. Таким образом, фактически федеральные университеты в своей деятельности подконтрольны министерству и зависимы от его рекомендаций. В то же время ни в одном Совете нет зарубежных представителей, что свидетельствует о закрытости системы управления.

Основной задачей федеральных университетов было повышение конкурентоспособности ведущих отраслей экономики в соответствующих регионах. Однако впоследствии половина из созданных ФУ вошли в программу «5-топ 100», нацеленную на то, чтобы как минимум пять россий-

⁶ Указ Президента РФ от 21.10.2009 N 1172 «О создании федеральных университетов в Северо-Западном, Приволжском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах».

⁷ Указ Президента РФ от 07.05.2008 N 716 «О федеральных университетах». URL: <http://base.garant.ru/193234/> (дата обращения: 21.05.2020).

⁸ Федеральный закон от 10.02.2009 N 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов».

⁹ Исключение составляет только Крымский федеральный университет, в Совете которого один представитель Министерства науки и высшего образования.

ских вузов к 2020 г. вошли в топ-100 мировых рейтингов. Таким образом, у федеральных университетов появилась цель улучшения международного позиционирования.

Одной из серьезных проблем становления российских федеральных университетов стало, как и в Финляндии, изменение внутренней культуры университетов и формирование новой. Как показало исследование Аржановой и Князева (2013, с. 12), в успехе развития оказалась высокой роль лидера – именно руководство вуза является носителем новой управленческой культуры, и оно должно учитывать сложности взаимной адаптации разных культур объединяемых вузов.

Эффект слияний в Финляндии и России: изменение позиций в международных рейтингах

Как следует из теории, оценивать результаты слияний университетов можно только в долгосрочной перспективе. Изменения позиций консолидированных университетов в международных рейтингах показывают, что имеющаяся на сегодняшний день динамика противоречива. Одни университеты улучшили свои позиции, другие ухудшили, а ряд университетов (это относится к российским федеральным университетам) как были, так и остаются за пределами первой тысячи международных рейтингов.

Для консолидированных университетов Финляндии изменение их позиций в рейтингах за последние восемь лет (2012–2020 гг.) свидетельствует о том, что безусловно улучшил свои позиции только Университет Аалто и в некоторой степени – Университет Тампере, хотя в данном случае сравнение с 2012 г. не совсем корректное, так как новый университет стал функционировать с 2019 г. Вместе с тем практически позиции не изменились у Университета Турку и ослабли у Университета Восточной Финляндии (табл. 1).

Таблица 1

Консолидированные университеты в Финляндии: изменение позиций в международных рейтингах QS, THE и ARWU

| № п/п | Название университета | QS 2012 / 2020 | THE 2012 / 2020 | ARWU 2012 / 2019 |
|-------|---|-------------------|--------------------|---------------------|
| 1 | Университет Аалто Aalto University | 222 / 134 | 301–350 / 184 | Не вошел / 301–400 |
| 2 | Университет Турку University of Turku | 211 / 287 | 351–400 / 351–400 | 301–400 / 301–400 |
| 3 | Университет Тампере Tampere University | 395 / 395 | 301–350 / 251–300 | Не вошел / 501–600 |
| 4 | University of Eastern Finland Университет Восточной Финляндии | 302 / 498 | 351–400 / 401–500 | 401–500 / 401–500 |

Источник: Составлена по данным сайтов World university ratings THE, QS, ARWU.

Данные в динамике за этот же период времени по российским федеральным университетам в целом позитивные, поскольку только один из них – Уральский федеральный – в 2012 г. присутствовал в одном из рейтингов (QS – находясь в интервале 451–500). По состоянию на 2020 г. четыре из пяти федеральных университетов, которые участвуют в программе «5-топ 100», вошли в те или иные рейтинги, правда, занимают они там низкие позиции. Лучший результат у Уральского федерального университета, который в 2020 г. занял 364 место в рейтинге QS (табл. 2). Сравнение с финскими университетами, прошедшими через объединение, не в пользу российских федеральных университетов: все финские университеты существенно опережают российские, особенно в рейтингах THE и ARWU.

Таблица 2

Позиции федеральных университетов – участников программы «5-топ 100», вошедших в первую тысячу университетов в рейтингах QS, THE и ARWU

| № п/п | Название университета | QS 2020 | THE 2020 | ARWU 2019 |
|-------|---|----------|----------|-----------|
| 1 | Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (УрФУ) | 364 | Не вошел | 701–800 |
| 2 | Казанский федеральный университет (КФУ) | 392 | 601–800 | 801–900 |
| 3 | Дальневосточный федеральный университет (ДВФУ) | 531–540 | Не вошел | Не вошел |
| 4 | Сибирский федеральный университет (СФУ) | 801–1000 | Не вошел | Не вошел |

Источник: Составлена по данным сайтов World university ratings THE, QS, ARWU.

Из данных Таблицы 2 можно заключить, что статус федерального и дополнительное финансирование не обязательно способствуют попаданию университета в рейтинги, даже при участии в программе «5-топ 100». Сравнение с теми федеральными университетами, которые не вошли в программу «5-топ 100», показывает, что в этой группе только ЮФУ попал в один из рейтингов (рейтинг QS, 541–550 место по данным за 2020 г.). Он оказался близок по позициям к ДВФУ и опережает СФУ, которые также вошли только в этот рейтинг.

В настоящее время для федеральных университетов приоритетным становится выполнение индикаторов, утвержденных в Национальном проекте «Наука», в числе которых – вхождение в международные рейтинги или улучшений в них позиций, в том числе за счет привлечения в науку молодых исследователей и зарубежных ученых, наращивания числа публикаций и внебюджетного финансирования. Скорее всего, следует ожидать фокусирования университетов на улучшении значений именно этих индикаторов.

Дискуссия: сходства и различия процессов консолидации

Анализ процессов консолидации университетов в Финляндии и России показывает, что между ними есть существенные различия (табл. 3). При совпадении инициатора (в обоих странах им было правительство), схожести целей слияния (региональное развитие, рост конкурентоспособности, в России чуть позднее – вхождение в мировые рейтинги), различий все же больше. Они касаются комплексности реформирования, выделяемых государством ресурсов, порядка разработки схем консолидации.

Таблица 3

Параметры консолидации университетов в Финляндии и России

| Параметр | Финляндия | Россия |
|--|---|--|
| Инициатор | Правительство | Правительство |
| Цели | Региональное развитие, экономическая эффективность, мировой уровень | Региональное развитие, продвижение в рейтингах |
| Ресурсы от государства на преобразования | Относительно скромные, при обязательном внебюджетном софинансировании | Существенные дополнительные средства из федерального бюджета |
| Порядок проработки схем слияния | Дебаты по каждому кейсу, включая участие бизнеса | Единое централизованное решение федерального правительства |
| Комплексность реформирования | Комплексная реформа, в том числе перевод в автономный статус, новые принципы финансирования и найма персонала | Точечная мера – создание федеральных университетов и позднее перевод их в статус автономных учреждений |
| Продвижение в международных рейтингах | Картина неровная, есть как прогресс, так и ухудшение, при том что все консолидированные университеты присутствуют во всех рейтингах | Скромный прогресс. Из 10 ФУ только пять вошли в первую тысячу тех или иных международных рейтингов |

Источник: Составлена автором.

Проведенный анализ показывает, что не все из изначально сформулированных гипотез оказались верными. Некоторые предположения оправдались только частично.

Первая гипотеза о важности проработки условий консолидации для успеха реформы, казалось бы, бесспорная, не оправдалась на примере Университета Аалто. Согласно (Ursin et al., 2010), процесс слияния в Аалто сопровождался постоянной оценкой хода событий. Однако это не помогло уберечь университет от болезненных потерь персонала, сопротивления академического сообщества, вылившегося в апеллирование в СМИ вследствие ошибочных решений руководства.

В то же время пример Тампере демонстрирует, что согласования могут продолжаться годами, и университет появляется тогда, когда учтено и согласовано мнение всех стейкхолдеров. И пока начало работы нового университета показывает, что он уже улучшил позиции в мировых рейтингах.

Вторая гипотеза касалась фактора комплексности проводимых преобразований, и она также оправдалась только частично.

Фактически в Финляндии попытались поменять всю систему функционирования университетов, отделив их от государства, лишив работников статуса госслужащего. Задачи по организации, финансам, кадровому найму и карьерным траекториям, привлечению иностранных ученых решались комплексно. В отличие от последовательного проведения преобразований, комплексная реформа может сократить процесс трансформации. Примером эффективности такого подхода (policy mix) может рассматриваться решение финского правительства наряду с требованием к консолидируемым университетам обеспечить софинансирование, внести временные изменения в налоговое законодательство, которые облегчают получение средств из внешних источников.

Вместе с тем в комплексе реформ в Финляндии были меры, которые усложнили положение консолидирующихся университетов. В первую очередь, это касается радикальных изменений в кадровой политике, введенных Актом об университетах.

В то же время пример России скорее свидетельствует в пользу важности комплексного подхода. Создание федеральных университетов было единичной мерой, и на сегодняшний день их прогресс, если измерять по местам федеральных университетов в международных рейтингах, весьма относительный.

Третья гипотеза о положительном влиянии обратной связи с правительством оправдалась. Примером может быть изменение политики в отношении финансирования образуемых университетов в Финляндии – от эксклюзивной поддержки передового вуза, на который возлагались особые надежды, к решению профинансировать все проекты слияния университетов. Это снизило уровень недовольства и сопротивления изменениям в университетской среде.

Пример России демонстрирует отсутствие таких согласований, поскольку создание федеральных университетов проводилось по решению правительства и не подлежало публичным обсуждениям. Роль государственного регулирования была и остается доминирующей, федеральные университеты стали только формально «автономными», контроль над ними и зависимость университетов от бюджетного финансирования остались очень высокими. Деятельность федеральных университетов во многом определяется решениями Наблюдательных советов, в которых значительно представительство чиновников, включая руководителей разного уровня из Министерства науки и высшего образования.

Несмотря на наличие обратной связи в Финляндии и отсутствие ее в России, отдельные проявления недовольства были в обеих странах. В частности, как в Финляндии, так и в России присутствовало опасение потери брендов,

хотя спустя несколько лет после объединения такая тема, как правило, больше не возникала. Следует также отметить, что причины для выражения недовольства в России и Финляндии отличались. В Финляндии основные опасения касались увольнений. В России недовольство было связано с неясностью целей и возможных последствий преобразований из-за отсутствия системы обратной связи.

Четвертая гипотеза о роли высшего руководства университета в формировании (или уничтожении) культуры университетов также оправдалась. Это демонстрируют примеры Университета Аалто (негативное влияние) и Университета Турку (позитивное влияние). В последнем была принята стратегия постепенной трансформации, включая кадровую политику, исключавшую существенные сокращения персонала. Взаимная адаптация соединенных вузов в Турку была достаточно гладкой.

Наконец, пятая гипотеза, касающаяся отложенного эффекта результатов слияний, оправдалась. На данный момент динамика позиций консолидированных финских университетов в международных рейтингах показывает наличие всех трех тенденций – улучшения позиции в рейтингах, сохранения ее и даже ухудшения (Университет Восточной Финляндии).

В России можно констатировать прогресс в международном позиционировании некоторых федеральных университетов, однако отсчет происходит фактически от нулевой базы. Сейчас только половина федеральных университетов находится в рейтингах, а в топ-500 входят лишь два университета и только в рейтинге QS. Таким образом, пока статус федерального университета и даже участие в программе «5-топ 100» не привели к серьезному росту их международного признания.

В целом история консолидации университетов в Финляндии показывает, что негативными факторами влияния являются единовластие и диктат на уровне руководства университетов, а также надежды на внешних управленцев, порой не знающих ни истории объединяемых университетов, ни специфики университетской системы, иногда не имеющих и опыта руководства в университетах.

В то же время факторы позитивного влияния – это комплексный подход к преобразованиям, что может сделать трансформацию более сложной, однако существенно снижает риски превращения реформ в болезненно долгий процесс, когда одно нововведение следует за другим, затрудняя как реализацию исходных планов, так и их оценку. Второй фактор позитивного влияния – это наличие системы обратной связи с правительственными ведомствами. Этот фактор сыграл положительную роль на разных этапах финской реформы, но пока мало и формально проявляется в России. Более того, федеральные университеты, образованные директивно и без публичных обсуждений, так и остались сильно зависимыми от регулирования со стороны Министерства науки и высшего образования. Только придание им реальной автономии может стать стимулом для роста их вклада как в региональное развитие, так и в улучшение международного позиционирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аржанова И.В., Князев Е.А. Создание федеральных университетов: концепция и реальность // Университетское управление: практика и анализ. – 2013. – № 5. – С. 7–14.
2. Бурдые П. Формы капитала // Экономическая социология. Электронный журнал. – 2002. – Т. 3. – № 5. – С. 60–74. URL: https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208205039/ecsoc_t3_n5.pdf (дата обращения: 09.04.2020).
3. Дежина И. Состояние сферы науки и инноваций / Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы. – Выпуск 31. – М.: Проспект, ИЭПП, 2010. – С. 423–451.
4. Жураковский В.М., Аржанова И.В., Воров А.Б. Оценка результатов стартового этапа формирования сети федеральных университетов // Профессиональное образование в России и за рубежом. – 2015. – № 3. – С. 25–31.
5. Романенко К.Р., Козлов Д.В., Лешуков О.В., Лисюткин М.А., Платонова Д.П., Семенов Д.С. Уроки международного опыта слияний университетов. Серия «Современная аналитика образования». Вып. 2. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. – М.: НИУ ВШЭ, 2015.
6. Aula H.-M, Tienari J. Becoming ‘World-Class’? Reputation-Building in a University Merger // *Critical Perspectives on International Business*. 2011. Vol. 7. No. 1. P. 7–29.
7. Cai Y., Pinheiro R., Geschwind L., Aarrevaara T. Towards a novel conceptual framework for understanding mergers in higher education // *European Journal of Higher Education*. 2016. Vol. 6. No. 1. P. 7–24. doi: 10.1080/21568235.2015.1099457
8. Docampo D., Egret D., Cram L. The effect of university mergers on the Shanghai ranking // *Scientometrics*. 2015. Vol. 104. No. 1. P. 175–191. doi: 10.1007/s11192-015-1587-5
9. Harman G., Harman K. Institutional mergers in higher education: Lessons from international experience // *Tertiary Education and management*. 2003. Vol. 9. No. 1. P. 29–44.
10. Harman K., Meek L.V. Introduction to special issue: “Merger revisited: International perspectives on mergers in higher education.” // *Higher Education*. 2002. Vol. 44. No. 1. P. 1–4.
11. Kohtamäki V. Academic leadership and university reform-guided management changes in Finland // *Journal of Higher Education Policy and Management*. 2019. Vol. 41. No. 1. P. 70–85. doi: 10.1080/1360080X.2018.1553499
12. Meek V.L., Goedegebuure L., Santiago R., Carvalho T. (Eds.). *The changing dynamics of higher education middle management*. Springer Science & Business Media, Dordrecht, Heidelberg. Vol. 33. 2010.
13. Nokkala T., Välimaa J., Westerheijden D. F. Finland, university mergers and institutional profiling: One of twelve case studies produced as part of the project on structural reform in higher education. Publications Office of the European Union. 2016. doi: 10.2766/118884
14. OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017. OECD Publishing, Paris. 2017. doi: 10.1787/9789264276369-en
15. Pietilä M. (2018). *Making Finnish Universities Complete Organizations: Aims and Tensions in Establishing Tenure Track and Research profiles*. Academic dissertation. University of Helsinki. 2018. URL: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/234221/MAKINGFI.pdf?sequence=3> (дата обращения: 17.04.2020).

16. Pinheiro R., Geschwind L., Aarrevaara T. A world full of mergers: The Nordic countries in a global context // *Mergers in higher education*. Springer, Cham. 2016. P. 3–25.
17. Pinheiro R., Geschwind L., Aarrevaara T. Mergers in higher education // *European Journal of Higher Education*. 2016. Vol. 6. No. 1. P. 2–6. doi: 10.1080/21568235.2015.1099455
18. Ribando S. J., Slade C. P., Fortner C. K. Once More into the Breach: Examining the Human Capital Impact of a University Consolidation over Time // *Innovative Higher Education*. 2017. Vol. 42. No. 5–6. P. 521–535. doi:10.1007/s10755-017-9404-0
19. Ripoll-Soler C., de-Miguel-Molina M. Higher education mergers in Europe: a comparative study of the post-merger phase // *Tertiary Education and Management*. 2019. No. 3. P. 1–17.
20. Rocha V., Teixeira P. N., Biscaia R. Mergers in European Higher Education: Financial Issues and Multiple Rationales // *Higher Education Policy*. 2019. Vol. 32. No. 2. P. 185–202. doi:10.1057/s41307-017-0076-2
21. Siekkinen T., Pekkola E., Carvalho T. Change and continuity in the academic profession: Finnish universities as living labs // *Higher Education*. 2020. No. 79. P. 533–551. URL: 10.1007/s10734-019-00422-3 (дата обращения: 17.04.2020).
22. Sułkowski Ł., Fijałkowska J., Dzimińska M. Mergers in higher education institutions: a proposal of a novel conceptual model // *Managerial Finance*. 2019. DOI:10.1108/MF-01-2018-0048 URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/9e7f/a0729cda3a4790b6530c304bad1c76ea906f.pdf> (дата обращения: 17.04.2020).
23. Tapanila K., Siivonen P., Filander K. Academics' social positioning towards the restructured management system in Finnish universities // *Studies in Higher Education*. 2020. Vol. 45. No. 1. P. 117–128. doi: 10.1080/03075079.2018.1539957
24. Teixeira P.N. Building an increasingly integrated EHEA: Reflections from an Economic Perspective. CIPES and U. Porto. Report for III International Summer School on Higher Education Research. 2015.
25. Tienari J., Aula H.-M., Aarrevaara T. Built to be excellent? The Aalto University merger in Finland // *European Journal of Higher Education*. 2016. Vol. 6. No. 1. P. 25–40. doi: 10.1080/21568235.2015.1099454
26. Ursin J., Aittola H., Henderson C., Välimaa J. Is education getting lost in university mergers? // *Tertiary Education and Management*. 2010. Vol. 16. No. 4. P. 327–340. doi:10.1080/13583883.2010.533379
27. Ursin J. Higher Education Reforms in Finland. From a Ponderous to a More Agile System? // *Higher Education System Reform*. 2019. P. 67–77. doi: 10.1163/9789004400115_005
28. Välimaa J., Aittola H., Ursin J. University mergers in Finland: mediating global competition // *New directions for higher education*. 2014. No. 168. Wiley Periodicals, Inc. Published online. P. 41–53. doi: 10.1002/he.20112
29. Ylijoki O.-H., Ursin J. The construction of academic identity in the changes of Finnish higher education // *Studies in Higher Education*. 2013. Vol. 38. No. 8. P. 1135–1149. doi:10.1080/03075079.2013.833036

CONSOLIDATION MECHANISMS OF UNIVERSITIES IN FINLAND: IMPACT FACTORS AND PARALLELS WITH THE RUSSIAN EXPERIENCE

Irina G. Dezhina

Doctor of Sciences in Economics, Head of Division on Analysis of Science & Technology Development, Skolkovo Institute of Science and Technology.
Address: Innovation Center "Skolkovo", 30, 1 Bolshoy Bulvar Str.,
121205 Moscow, Russian Federation.
E-mail: i.dezhina@skoltech.ru

Abstract

The article analyzes the process and preliminary results of the consolidation of universities in Finland, which was undertaken as part of a reform of the country's higher education sector, vis-a-vis the Russian experience in establishing the so-called «federal universities.» Factors that led to either positive or negative impacts on the outcomes of the Finnish reform are identified, revealing the approaches that are important for Russia to consider for its future university mergers. The research exploits empirical data and information related to the processes of the university-consolidation reforms in both countries. For the analysis of the Finnish case, interviews were conducted with the academic researchers who participated in discussions and negotiations that resulted in the establishment of new universities – Aalto, Turku, and Tampere. The study has revealed that one factor of positive influence is an approach where university mergers are just a part of a broader series of inter-related measures. Another critical factor is the establishment of feedback between the government agency that initiates the reform and the universities to be consolidated. Detailed negotiations of measures prior to the integration are found insufficient to guarantee a smooth transformation process. Comparison of the standings of the consolidated Finnish and Russian universities in international rankings reveals that the the results of mergers are not immediately obvious.

Keywords: mergers in higher education sector; consolidation of universities; reform; influencing factors; federal universities; Russia; Finland.

Citation: Dezhina, I.G. (2020). Mekhanizmy konsolidatsii universitetov v Finlyandii: faktory vliyaniya i paralleli s rossiiskim opytom [Consolidation Mechanisms of Universities in Finland: Impact Factors and Parallels with the Russian Experience]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 193–214 (in Russian).

REFERENCES

1. Arzhanova, I.V. & Knyazev, E.A. (2013). Sozdanie federal'nykh universitetov: kontseptsiya i real'nost' [Creation of Federal Universities: Concept and Reality]. *University Management: Practice and Analysis*, no 5, pp. 7–14.

2. Aula, H.-M. & Tienari, J. (2011). Becoming 'World-Class'? Reputation-Building in a University Merger. *Critical Perspectives on International Business*, vol. 7, no 1, pp. 7–29.
3. Bourdieu, P. (2002). Formy kapitala [The Forms of Capital]. *Journal of Economic Sociology* (electronic journal), vol. 3, no 5, pp. 60–74. Available at: https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208205039/ecsoc_t3_n5.pdf (accessed: 14 April, 2020).
4. Cai, Y., Pinheiro, R., Geschwind, L. & Aarrevaara, T. (2016). Towards a Novel Conceptual Framework for Understanding Mergers in Higher Education. *European Journal of Higher Education*, vol. 6, no 1, pp. 7–24. Available at: doi: 10.1080/21568235.2015.1099457 (accessed: 14 April, 2020).
5. Dezhina, I. (2010). Sostoyanie sfery nauki i innovatsii [Conditions in the Sphere of Science and Innovations]. In: *Russian Economy in 2009. Trends and Perspectives* (issue 31). Moscow: Prospect, IEPP, pp. 423–451.
6. Docampo, D., Egret, D., & Cram, L. (2015). The effect of university mergers on the Shanghai ranking. *Scientometrics*, vol. 104, no 1, pp. 175–191. Available at: doi: 10.1007/s11192-015-1587-5 (accessed: 14 April, 2020).
7. Harman, G., & Harman, K. (2003). Institutional mergers in higher education: Lessons from international experience. *Tertiary Education and Management*, vol. 9, no 1, pp. 29–44.
8. Harman, K., & Meek, L.V. (2002). Introduction to special issue: "Merger revisited: International perspectives on mergers in higher education". *Higher Education*, vol. 44, no 1, pp. 1–4.
9. Kohtamäki, V. (2019). Academic leadership and university reform-guided management changes in Finland. *Journal of Higher Education Policy and Management*, vol. 41, no 1, pp. 70–85. Available at: doi: 10.1080/1360080X.2018.1553499 (accessed: 14 April, 2020).
10. Meek, V.L., Goedegebuure, L., Santiago, R., & Carvalho, T. (Eds.). (2010). *The changing dynamics of higher education middle management* (Vol. 33). Dordrecht, Heidelberg: Springer Science & Business Media.
11. Nokkala, T., Välimaa, J., & Westerheijden, D. F. (2016). *Finland, university mergers and institutional profiling: One of twelve case studies produced as part of the project on structural reform in higher education*. Publications Office of the European Union. Available at: doi:10.2766/118884 (accessed: 14 April, 2020).
12. OECD (2017). *OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017*. Paris: OECD Publishing. Available at: doi:10.1787/9789264276369-en (accessed: 14 April, 2020).
13. Pietilä, M. (2018). *Making Finnish Universities Complete Organizations: Aims and Tensions in Establishing Tenure Track and Research profiles*. Academic dissertation. Helsinki: University of Helsinki. Available at: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/234221/MAKINGFI.pdf?sequence=3> (accessed: 17 April, 2020).
14. Pinheiro, R., Geschwind, L., & Aarrevaara, T. (2016a). A world full of mergers: The Nordic countries in a global context. In: *Mergers in higher education*. Springer, Cham, pp. 3–25.
15. Pinheiro, R., Geschwind, L., & Aarrevaara, T. (2016b). Mergers in higher education. *European Journal of Higher Education*, vol. 6, no 1, pp. 2–6. Available at: doi: 10.1080/21568235.2015.1099455 (accessed: 17 April, 2020).
16. Ribando, S. J., Slade, C. P., & Fortner, C. K. (2017). Once More into the Breach: Examining the Human Capital Impact of a University Consolidation over Time. *Innovative Higher Education*, vol. 42, no 5–6, pp. 521–535. Available at: doi:10.1007/s10755-017-9404-0 (accessed: 17 April, 2020).

17. Ripoll-Soler, C. & de-Miguel-Molina, M. (2019). Higher education mergers in Europe: a comparative study of the post-merger phase. In: *Tertiary Education and Management*, pp. 1–17.
18. Rocha, V., Teixeira, P. N., & Biscaia, R. (2019). Mergers in European Higher Education: Financial Issues and Multiple Rationales. *Higher Education Policy*, vol. 32, no 2, pp. 185–202. Available at: doi:10.1057/s41307-017-0076-2 (accessed: 17 April, 2020).
19. Siekkinen, T., Pekkola, E., & Carvalho, T. (2020). Change and continuity in the academic profession: Finnish universities as living labs. *Higher Education*, no 79, pp. 533–551. Available at: doi:10.1007/s10734-019-00422-3 (accessed: 17 April, 2020).
20. Sułkowski, Ł., Fijałkowska, J., & Dzimińska, M. (2019). Mergers in higher education institutions: a proposal of a novel conceptual model. In: *Managerial Finance*. Available at: doi:10.1108/MF-01-2018-0048; <https://pdfs.semanticscholar.org/9e7f/a0729cda3a4790b6530c304bad1c76ea906f.pdf> (accessed: 18 April, 2020).
21. Tapanila, K., Siivonen, P., & Filander, K. (2020). Academics' social positioning towards the restructured management system in Finnish universities. *Studies in Higher Education*, vol. 45, no 1, pp. 117–128. Available at: doi:10.1080/03075079.2018.1539957 (accessed: 18 April, 2020).
22. Teixeira, P.N. (2015). Building an increasingly integrated EHEA: Reflections from an Economic Perspective. CIPES and U. Porto. *Report for III International Summer School on Higher Education Research*.
23. Tienari, J., Aula, H-M., & Aarrevaara, T. (2016). Built to be excellent? The Aalto University merger in Finland. *European Journal of Higher Education*, vol. 6, no 1, pp. 25–40. Available at: doi:10.1080/21568235.2015.1099454 (accessed: 18 April, 2020).
24. Romanenko, K.R., Kozlov, D.V., Leshukov, O.V., Lisyutkin, M.A., Platonova, D.P., & Semenov D.S. (2015). *Uroki mezhdunarodnogo opyta sliyanii universitetov* [Lessons from International Experience of University Mergers]. Moscow: HSE (issue 2).
25. Ursin, J., Aittola, H., Henderson, C., & Välimaa, J. (2010). Is education getting lost in university mergers? *Tertiary Education and Management*, vol. 16, no 4, pp. 327–340. Available at: doi:10.1080/13583883.2010.533379 (accessed: 18 April, 2020).
26. Ursin, J. (2019). Higher Education Reforms in Finland: From a Ponderous to a More Agile System? In: B. Broucker, K. De Wit, J. C. Verhoeven & L. Leišytė (Eds.). *Higher Education System Reform: An International Comparison after Twenty Years of Bologna*, pp. 67–77. Leiden: Brill Sense. Available at: doi:10.1163/9789004400115_005 (accessed: 18 April, 2020).
27. Välimaa, J., Aittola, H., & Ursin, J. (2014). University mergers in Finland: mediating global competition. In: *New directions for higher education*, no 168. Wiley Periodicals, Inc. Published online. pp. 41–53. Available at: doi:10.1002/he.20112 (accessed: 18 April, 2020).
28. Ylijoki, O.-H. & Ursin, J. (2013). The construction of academic identity in the changes of Finnish higher education. *Studies in Higher Education*, vol. 38, no 8, pp. 1135–1149. Available at: doi:10.1080/03075079.2013.833036 (accessed: 18 April, 2020).
29. Zhurakovskii, V.M., Arzhanova, I.V. & Vorov, A.B. (2015). Otsenka rezul'tatov startovogo etapa formirovaniya seti federal'nykh universitetov [Evaluation of Starting Stage of Establishing the Federal Universities Network]. *Professional Education in Russia and Abroad*, no 3, pp. 25–31.