

УДК 351:37.014.543:378:061.1ЄС

А. В. Вербицька

здобувач кафедри маркетингу, PR-технологій та логістики
Чернігівського національного технологічного університету

ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено стратегічні пріоритети державної політики фінансування вищої освіти країн Європейського Союзу. Проаналізовано практики фінансування вищої освіти країн Європейського Союзу. Зроблено аналіз поняття та обсягу державних видатків на вищу освіту в країнах ЄС. Визначені переваги та недоліки в застосуванні інструментів європейського державного фінансування вищої освіти.

Ключові слова: державна політика у сфері вищої освіти, фінансування вищої освіти, державні видатки, формули фінансування.

Постановка проблеми. Інвестиції у вищу освіту є пріоритетною сферою в контексті Стратегії розвитку Європейського Союзу (далі – ЄС) «Europe 2020». Інвестування у вищу освіту підтримує розвиток людського капіталу шляхом розширення можливостей працевлаштування, активного громадянства та соціальної інклюзії, а також сприяє попередженню молодіжного безробіття та маргіналізації. Незважаючи на широкий спектр можливостей додаткового фінансування вищих навчальних закладів країн ЄС, держава залишається ключовим гравцем у виробленні політики фінансування вищої освіти. Стратегічними пріоритетами державної політики фінансування вищої освіти в країнах ЄС визначено не лише обсяг та індикатори бюджетного фінансування вищих навчальних закладів, але й механізми та стимули залучення додаткових ресурсів. Такий досвід може бути цінним із точки зору реформування державної політики у сфері вищої освіти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Праці українських науковців, зокрема В. Андрущенко, В. Базилевича, В. Бескида, Т. Боголіб, Б. Грішної, Е. Лібанової, В. Лугового, К. Корсака, Т. Оболенської тощо, присвячені теоретико-практичному аналізу підходів до фінансування вищої освіти України. Зарубіжні аналітичні дослідження, проведені Європейською Обсерваторією дослідження державного фінансування та мережею Eurydice, а також наукові дослідження Дж. Салмі та С. Вінсент-Ланкріна сприяють аналізу міжнародного досвіду фінансування вищої освіти в країнах ЄС.

Метою статті є дослідження стратегічних пріоритетів державної політики фінансування вищої освіти країн ЄС. Відповідно до мети основними завданнями статті є аналіз поняття та обсягу державних видатків на вищу освіту в країнах ЄС відносно приватного фінансування; дослідження інструментів європейського державного фінансування вищої освіти, визначення їх переваг і недоліків.

Виклад основного матеріалу. Питання фінансування є одним із ключових у розробці освітньої стратегії, оскільки поєднує три важливі аспекти: якість (співвідношення «фінансування/результат/якість»), доступ (соціальна справедливість щодо того, хто платить за освіту, і того, хто отримує вигоду від цього) та ефективність (пошук балансу між прибутками та видатками).

Для багатьох урядів країн ЄС надання вищим навчальним закладам більшої самостійності у сфері виконання бюджетів є предметом національної стратегії. Цей процес доповнюється також такими механізмами звітності, як річні звіти, внутрішній і зовнішній аудит тощо. Високий ступінь незалежності дає вищим навчальним закладам змогу використовувати найбільш ефективні академічні інструменти для реалізації своїх професійних цілей. Установлення прямої залежності між результатами, досягнутими вищим навчальним закладом, та їх фінансуванням є пріоритетом для центральних органів влади, зацікавлених в оптимізації фінансових витрат. У країнах ЄС це здійснюється за допомогою бюджетних переговорів і консультацій між вищими навчальними закладами та відповідними міністерствами. Уряді країн та-

кий порядок законодавчо регламентовано (Естонія – з 2002 р., Великобританія – з 1986 р., Австрія – з 2007 р., Фламандська громада Бельгії – з 2008 р.) [1, с. 18].

Поняттям «видатки на вищу освіту» позначають загальний обсяг видатків на найвищому рівні освіти, включаючи приватні витрати на інститути, університети та інші приватні інституції, що надають освітні послуги, який вимірюється у відсотках до загальних видатків на освіту. На рисунку 1 зображена тенденція переважного державного фінансування інституцій вищої освіти країн ЄС, що має в перспективі розвиток і збільшення рівня приватного фінансування [2; 3].

Крім проведення політики, спрямованої на встановлення більш чіткого зв'язку між витратами і результатами діяльності ВНЗ, багато країн стимулюють диверсифікацію фінансування вищої освіти. Центральна влада заохочує вищі навчальні заклади до пошуку нових джерел фінансування, таких як інвестиції приватних компаній, дослідження на контрактній основі, інша комерційна діяльність, гранти тощо.

У більшості країн державним вищим навчальним закладам дозволено надавати освітні послуги на платній основі та в окремих випадках мати певну самостійність у визначенні її розмірів. Ця політика є частиною заходів, спрямованих на пошук додаткових джерел фінансування.

Нова точка зору на плату студентів за навчання часто супроводжується заходами, спрямованими на вирішення питання рівного доступу до вищої освіти, які передбачають, наприклад, різні форми навчання (у тому числі дистанційне як найдешевше), підтримку малозабезпечених груп студентів тощо [4].

Уряди країн Європейського Союзу заохочують розвиток тіснішої взаємодії вищих навчальних закладів і суспільства з метою створення більш широкої аудиторії для просування результатів наукових досліджень. Також пріоритетом є поєднання навчання та дослідницької діяльності з національною економікою та потребами суспільства (включаючи специфічні потреби окремих регіонів). Для цього центральна влада спрощує систему впровадження результатів наукових досліджень і надає інституціям вищої школи фінансову підтримку у встановленні різних форм партнерства. Так, у Бельгії, Нідерландах, Фінляндії, Швеції та Норвегії взаємодія із суспільством розглядається як одне з трьох основних завдань вищої освіти поряд із навчанням і дослідницькою діяльністю. Багато урядів розвивають і співфінансують створення багаторозстороннього партнерства між університетами, дослідницькими інститутами, місцевою владою та приватними компаніями. Більш того, центральна влада в ряді країн (Естонія, Франція, Португалія, Фінляндія і Швеція) продовжують

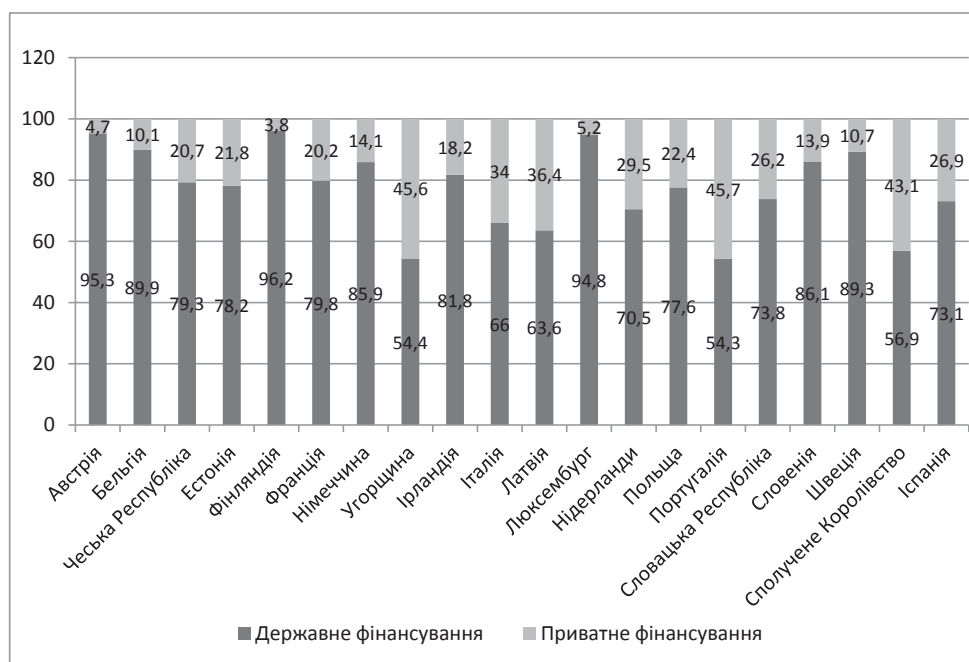


Рис. 1. Державні та приватні видатки на вищу освіту у відсотках від загальних видатків на освіту країн ЄС, 2012 рік

надавати фінансові та інші стимули для розвитку такого співробітництва [5, с. 11].

У середньому країни ЄС зосереджують 6,4% від загального державного бюджету на грантову підтримку студентів. Аналіз статистичних даних свідчить, що між країнами існують суттєві відмінності в розмірі фінансування державного сектору вищої освіти, а також у розмірі матеріальної підтримки учнів і студентів на різних освітніх рівнях. Болгарія, Данія, Кіпр та Нідерланди спрямовують на цю статтю бюджету в два рази більше коштів, ніж в середньому по ЄС [6, с. 101]. Обсяги державної фінансової підтримки студентів на трьох освітніх рівнях у країнах ЄС у 2012 році зображені на рисунку 2.

Незважаючи на те, що більшість національних стратегій вищої освіти в Європі націлює ВНЗ більш покладатися на приватні джерела фінансування, пряме державне фінансування становить значну частку бюджету вищої освіти. До основних механізмів прямого державного фінансування державних і залежних від держави приватних вищих навчальних закладів належать:

- бюджетні переговори з фінансуючим органом, засновані на бюджетних припущеннях вищого навчального закладу;
- бюджет, встановлений фінансуючим органом на основі попередніх витрат;
- формула фінансування;
- виконання контракту, заснованого на стратегічних цілях;

– контракти, засновані на певній кількості випускників;

– фінансування спеціальних дослідницьких проектів [7].

Європейські країни використовують формули фінансування для визначення розмірів державних грантів на навчання та – в окремих випадках – на дослідження. Виняток становлять Німеччина, Ірландія, Кіпр, Люксембург і Мальта. Разом із тим формули фінансування в різних країнах доповнюються іншими механізмами фінансування.

Формули фінансування розглядаються як засіб підвищення прозорості державного фінансування вищої освіти шляхом об'єктивного розподілу коштів між вищими навчальними закладами. Формули фінансування ґрунтуються на обсягах діяльності університетів і їх результативності. Загальноприйнятим критерієм є кількість студентів, які навчалися в попередньому році. Серед інших критеріїв – вартість оренди приміщень (Фінляндія), територія, на якій розташовані будівлі (Франція), розташування в столиці (Великобританія), кількість викладачів (Греція, Франція, Польща, Португалія) тощо. Фундаментальне значення для формули фінансування має вартість підготовки одного студента. Вона може визначатися виходячи з реальних витрат вищого навчального закладу за цей період часу або ґрунтуватися на середніх цифрах по країні в цілому. Також вона може бути сформована як певний норматив, передбачений освітнім стандартом [1, с. 52].

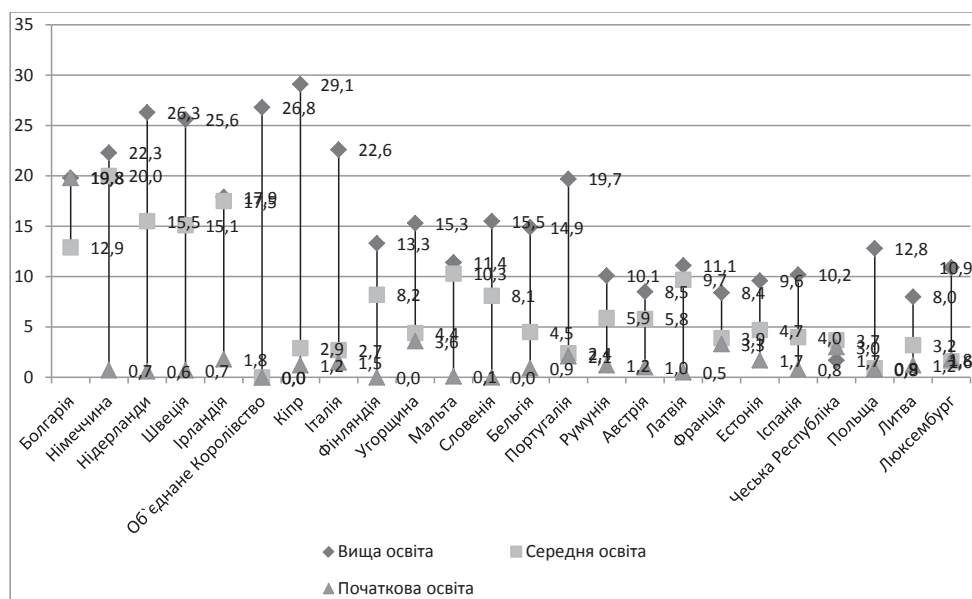


Рис. 2. Фінансова допомога студентам як частина державного бюджетування на трьох освітніх рівнях, 2012 рік

Дослідники виділяють ряд переваг використання формул фінансування вищої освіти:

- об'єктивність і справедливість під час визначення потреб вищого навчального закладу;
- можливість для розробників державної політики визначити адекватний розмір фінансової допомоги для конкретного вищого навчального закладу;
- розумний компроміс між інституційною автономією та державною підзвітністю;
- можливість порівнювати вищі навчальні заклади.

Водночас формули фінансування мають ряд недоліків:

- ризик посередності рівня академічних програм через однакове фінансування, оскільки кількісні показники не завжди допомагають оцінити якість;
- зниження стимулів вищих навчальних закладів до пошуку додаткового фінансування;
- збереження несправедливості фінансування, що існувала до її застосування;
- орієнтація на обсяг набору студентів, що може некоректно відображати зміни потреб тих, хто навчається;
- залежність від достовірності поданих даних, на яких вони ґрунтуються;
- відсутність гнучкості та здатності реагувати на раптові зміни в попиті або витратах.

Як зазначалося вище, використання формул фінансування дуже широко поширене, проте окремі їх аспекти залишаються предметом дискусії. Формула фінансування, заснована на кількості студентів, може стимулювати раціональне використання ресурсів. Однак це працює за умови, що норматив фінансування на підготовку одного студента визначено коректно. Очевидно, що вищі навчальні заклади зацікавлені у збільшенні контингенту студентів, для чого адаптують навчальні програми таким чином, щоб приваблювати студентів. Це може привести до скорочення кількості курсів і зникнення дуже важливих, але менш популярних серед студентства наукових дисциплін. У цьому аспекті формули фінансування повинні включати заходи, що зберігають вразливі дисципліни. Також необхідно враховувати відмінності у вартості підготовки одного студента залежно від його спеціалізації.

Важливим є питання державного фінансування дослідницької діяльності у вищій школі. У країнах ЄС це здійснюється двома основними способами:

1) основне фінансування досліджень, що містить надання дослідницьких грантів вищим навчальним закладам, які вони можуть використовувати на свій розсуд (спеціальний дослідницький грант або доповнення до освітніх грантів);

2) виділення фінансування за допомогою змагальних процедур шляхом запровадження дослідницьких програм.

Критеріями визначення розмірів державного фінансування дослідницької діяльності вищих навчальних закладів є:

- кількість наукових публікацій, індекс цитування в наукових виданнях, розмір навчального навантаження викладачів;
- кількість присуджених наукових ступенів і захищених дисертацій;
- обсяг державного фінансування, отриманого на змагальній основі;
- розмір приватного фінансування;
- кількість і типи реалізованих дослідних проектів;
- отримані результати досліджень (свідчення, ліцензії, патенти та ін.);
- здобуті нагороди та відзнаки;
- участь у міжнародних дослідницьких проектах;
- підвищення кваліфікації штату дослідників.

Механізм надання дослідницьких грантів на змагальній основі стимулює конкуренцію вищих навчальних закладів та спрямовує дослідницьку діяльність у русло національних пріоритетів. Проте такі механізми залишають багато питань. Програми дослідницьких грантів можуть обмежувати спектр і напрямки досліджень, оскільки стимулюють лише ті проекти, які відповідають національним пріоритетам, не враховуючи міжнародний попит на дослідження, запити з боку бізнесу, громадськості та особливості дослідницької діяльності в межах конкретного вищого навчального закладу.

На розмір державного фінансування також може впливати виконання університетами стратегічних планів розвитку, які є обов'язковими в більшості країн ЄС. Багатьом вищим навчальним закладам надається можливість переносити невитрачені в поточному році виділені державні кошти на наступний рік, що є важливою складовою частиною університетської автономії. Це дає вищим навчальним закладам можливість слідувати своїм середньостроковим або довгостроковим пріоритетам у фінансуванні стратегічних проектів. Ряд країн проводить

іншу лінію, вилучаючи невитрачені кошти до держбюджету (наприклад, Чехія, Латвія, Литва і Словенія) або віднімаючи їх з обсягу наступного фінансування (Ірландія та Естонія) [1, с. 54].

Крім державних, урядами країн ЄС також фінансуються і приватні вищі навчальні заклади. Так, в Естонії та Латвії, де частка студентів, що навчаються в приватних вищих навчальних закладах, є значною (20–30%), механізм фінансування як приватних, так і державних вищих навчальних закладів однаковий: фінансування здійснюється залежно від числа випускників за галузями за певний період часу. У Польщі та Португалії, де четверта частина всього контингенту студентів країни навчається в приватних вищих навчальних закладах, приватні університети мають доступ до цільового фінансування, що не є тотожним фінансуванню державних вищих навчальних закладів. В Австрії та Словенії, наприклад, влада фінансує приватні вищі навчальні заклади в обмін на надання ними певних освітніх послуг. Так, в Австрії законодавством заборонено фінансування приватних університетів федеральним урядом, проте є можливість державних закупівель освітніх послуг приватних вишів для державних вищих навчальних закладів [1, с. 68]. Таким чином, забезпечується інноваційність освітнього процесу шляхом урізноманітнення освітніх програм новими курсами та дисциплінами.

З вищезазначеного випливає, що державне фінансування вищої школи в країнах ЄС наразі становить вагомую частку, проте сьогодні починає переважати тенденція скорочення державного фінансування. Традиційним у практиці державного управління є погляд, відповідно до якого скорочення державного фінансування сфери освіти веде за собою зменшення її конкурентоспроможності. У такому разі функції держави передаються ринку. Ризиком такого підходу є потенційна можливість того, що ринкова вартість «освітніх послуг» може бути нижчою від їх стратегічного значення для країни. Функціонування ринкових механізмів може дійсно тягнути за собою втрату конкурентоспроможності освіти.

Тому особливого значення набуває диверсифікація джерел фінансування системи вищої освіти. Потенційно існує широкий спектр джерел приватного фінансування вищої школи. Джерела приватного фінансування вищої освіти складають благодійні внески, позики, спонсорські допомоги, контракти на проведення дослідження, плата за послуги, інвестуван-

ня, доходи від створення комерційних компаній тощо. Партнерство з бізнесом є важливою основою для збільшення можливостей додаткового фінансування, що є досить продуктивним у просуванні дослідницької діяльності та комерціалізації результатів наукових досліджень.

Так, наприклад, у Бельгії докторські дослідження в розрізі технічних спеціальностей виконуються у співпраці із зацікавленими компаніями. У Фінляндії та Норвегії університети можуть створювати компанії тільки в разі прямої необхідності в них для освітнього та дослідного процесів [5, с. 21].

Поширеною є практика зниження податків для університетів, які використовують форми приватного фінансування. Наприклад, в Угорщині університети можуть займатися комерційною діяльністю без сплати податків. У Бельгії передбачені податкові пільги на оплату праці дослідного персоналу вищого навчального закладу. У Великобританії всі вищі навчальні заклади мають пільговий податковий статус. Також податкові пільги передбачені для компаній, що надають спонсорську допомогу освітнім інституціям. У Данії, наприклад, приватні компанії можуть отримати 50-відсоткову податкову знижку від своїх витрат на дослідницькі проекти, які реалізуються разом з університетами та дослідницькими інститутами. В Італії до 15% інвестицій, отриманих в результаті партнерства з університетами, можуть мати податкові пільги [8, с. 260].

Фінансова звітність та аудит вищих навчальних закладів містить також і використання приватних коштів фінансування. Однак існують і деякі винятки. Наприклад, університети Ісландії не зобов'язані надавати звіти про використання приватних коштів, на відміну від державного фінансування. У Данії, Італії, Литві та Норвегії щодо приватних коштів передбачені більш жорсткі заходи контролю. Так, у Данії благодійні внески від третіх осіб повинні бути окремо названі в річних звітах, а в Литві вищі навчальні заклади повинні надавати фінансові звіти тим інституціям, від яких вони отримали фінансування [9, с. 33]. Мотивуючи до збільшення приватного фінансування, до посилення співпраці університетів і приватних компаній, європейські країни одночасно висловлюють побоювання про можливі негативні наслідки цих процесів. Тому пріоритетом залишається захист академічних свобод, недопущення домінування бізнесу у визначенні дослідних тем.

З вищезазначеного випливає, що в країнах ЄС використовуються різні стратегії державного фінансування вищої освіти, але єдиного підходу не існує. На думку Дж. Салмі, саме відсутність єдиної моделі фінансування вищої освіти є причиною конфліктів між державами – членами ЄС [10, с. 313].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Національні інвестиції у вищу освіту є важливою функцією урядів країн ЄС. Сьогодні в багатьох країнах державне фінансування вищої освіти домінує. Ефективні механізми фінансування вищої школи повинні враховувати якість «освітньої продукції», стимулюючи підвищення стандартів освіти.

Відповідно до європейської тенденції скорочення державного фінансування вищої школи механізми диверсифікації джерел фінансування вищої освіти потребують подальшого та глибшого вивчення. Шляхи вдосконалення державної політики фінансування вищої освіти України з урахуванням європейського досвіду є перспективою подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Higher education governance in Europe: policies, structures, funding and academic staff / I. De Coster, B. Forsthuber, S. Oberheidt, T. Parveva, A. Glass [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.utwente.nl/bms/cheps/summer_school/literature/eu%20reforms%20eurydice%202008%20report.pdf.
2. OECD (2012). Spending on tertiary education (indicator) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://data.oecd.org/eduresource/spending-on-tertiary-education.htm>.
3. European University Association (2014). EUA public funding observatory [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eua.be/activities-services/projects/eua-online-tools/public-funding-observatory-tool.aspx>.
4. OECD (2013). Education at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
5. Jongbloed B. Funding higher education : A View across Europe / B. Jongbloed. – The University of Twente Netherland, 2010. – 35 p.
6. Eurydice (2012). Key Data on Education in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice>.
7. Education finance statistics (2013). Education and training in the EU – facts and figures [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary_education_statistics.
8. Vincent-Lancrin St. Finance and provision in higher education : a shift from public to private? / St. Vincent-Lancrin // Higher Education to 2030. – Volume 2: Globalisation. – OECD, 2009. – P. 259–285.
9. Doolan K. The Croatian higher education funding system in a European context: a comparative study / K. Doolan, D. Dolenc, M. Domazet. – Institute for the Development of Education, 2012. – 333 p.
10. Salmi J. Scenarios for financial sustainability of tertiary education / J. Salmi // Higher Education to 2030. – Volume 2: Globalisation. – OECD, 2009. – P. 285–323.

Вербицкая А. В. Финансирование высшего образования стран Европейского Союза: стратегические приоритеты государственной политики

Исследованы стратегические приоритеты государственной политики финансирования высшего образования стран Европейского Союза. Проанализированы практики финансирования высшего образования стран Европейского Союза. Сделан анализ понятия и объема государственных расходов на высшее образование в странах ЕС. Определены преимущества и недостатки в применении инструментов европейского государственного финансирования высшего образования.

Ключевые слова: государственная политика в сфере высшего образования, финансирование высшего образования, государственные расходы, формулы финансирования.

Verbytska A. V. Funding of higher education in European Union countries: strategic priorities of public policies

Strategic priorities of the public policy of the higher education funding in the European countries have been investigated. The practices of the higher education funding in the European countries have been analyzed. The analysis of the concept and the dimension of the national expenditure on the higher education in the European countries have been highlighted. The advantages and disadvantages in the usage of the instruments of the European higher education public funding.

Key words: public policy in the sphere of higher education, higher education funding, public expenditure, funding formulas.