

22. Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013, available at: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_de.html (access date August 15, 2019).

23. EU-Haushalt lässt Agrarsubventionen fast ungeschoren, available at: <http://www.meine-landwirtschaft.de/aktuell.html> (access date August 15, 2019).

24. Welthunger-Index 2011. Herausforderung Hunger: Wie steigende und stark schwankende Nahrungsmittelpreise den Hunger verschärfen, available at: <https://www.globalhungerindex.org/pdf/de/2011.pdf> (access date August 16, 2019).

25. Koexistenz einer Landwirtschaft mit und ohne Gentechnik, available at: http://www.keine-gentechnik.de/bibliothek/anbau/studien/fal_schweiz_koexistenz_forschung_050501.pdf (access date August 15, 2019).

Стаття надійшла до редакції 23.08.2019 р.

УДК 378.31:336.5.02 (477)
JEL Classification: G1, I22

DOI: 10.37332/2309-1533.2019.5-6.7

Федірко Н.В.,
канд. екон. наук., доцент, доц. кафедри національної економіки та публічного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

РЕЗУЛЬТАТ-ОРІЄНТОВАНЕ ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ПРАКТИКА УКРАЇНИ

Fedirko N.V.,
cand.sc.(econ.), assoc. prof., associate professor at the department of national economy and public administration, SHEE "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman"

PERFORMANCE-BASED PUBLIC FUNDING OF HIGHER EDUCATION: EUROPEAN EXPERIENCE AND PRACTICE OF UKRAINE

Постановка проблеми. Вже понад десять років в управлінських та наукових колах точаться дискусії щодо пошуку більш ефективних моделей фінансування вищої освіти. Після глобальної економічної кризи та за умов зтяжної негативної демографічної тенденції в багатьох європейських країнах, зокрема й Україні, заклади вищої освіти потрапили в умови кардинальних реформ освітньої сфери, які передбачають не лише запровадження більш жорстких стандартів якості освітніх послуг, але і більш високі вимоги до складу та наукової діяльності академічного персоналу. З роками заклади вищої освіти зазнавали серйозного тиску для підвищення ефективності. За умов мінливих потреб суспільства, економічної системи та студентів конкуренція у вищій освіті за державне фінансування стає все більш жорстокою. Втім, впровадження нових стратегій та методів конкурентної боротьби насправді мало позитивні наслідки для європейських університетів, адже ефективність у системі вищої освіти стосується не лише економії грошей, але і покращення якості.

Як зазначається у звіті Європейської Асоціації Університетів (The European University Association (EUA) [7], багатьом університетам довелося реагувати на жорсткі заходи, накладені урядами країн, зокрема такі, як обмеження чисельності персоналу, що спонукало активні пошуки більш ефективних способів використання своїх ресурсів. Передусім, це покращило адміністративні процедури, призвело до кращих підходів до навчання та викладання, спонукало університети до співпраці у розробці нових високоякісних програм, обміну досвідом та ресурсами, зокрема й персоналом. Окрім того, університети почали здійснювати обмін інтелектуальними науково-дослідними активами та послугами,

координувати та адаптувати свої дослідницькі програми на основі індивідуальних інституційних переваг та розумної спеціалізації.

Стратегії підвищення ефективності та результативності університетів Європи передбачають не лише короткострокове скорочення витрат, але і комплексні заходи реформування, спрямовані на розбудову культури загальної інституційної ефективності на умовах співпраці декількох закладів. В цьому напрямку завданням уряду країни є створення сприятливих умов для більшої самостійності та кращого управління. За умов великих змін в менеджменті та інституціональних процесах, публічне управління відіграє дуже важливу роль в успіху перетворень та здійсненні нової політики. Ефективна реалізація політики у сфері освіти неможлива без належного фінансового забезпечення навчальних закладів та освітніх програм. На жаль, практика реформ вищої освіти України показує суттєві перешкоди на шляху покращення ефективності їх фінансування, викликані затяжним кризовим станом публічних фінансів. Реалізація новітніх прогресивних кроків щодо підвищення якості освітніх послуг, серед яких впровадження нових стандартів, розробка нових освітніх програм відповідно до сучасних вимог економічної системи, посилення вимог до кадрового складу академічного персоналу, впровадження прикладних наукових досліджень – все це ускладнюється фінансовою неспроможністю вітчизняної бюджетної системи, яка не дозволяє закладам вищої освіти ефективно функціонувати на засадах самоврядності. Важливість вирішення проблем, що пов'язані з бюджетним фінансуванням освіти, зумовлена обмеженим обсягом та неефективним та недосконалим використанням наявних фінансових ресурсів, вимагає розроблення нових підходів до організації фінансування вказаної галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем фінансування системи вищої освіти, як однієї з комплексних систем розвиненої держави, займає важливе місце в роботах як вітчизняних вчених та практиків, так і в країнах Європейського союзу та інших країн світу. Зокрема, Каленюк І. С. досліджує фінанси вищої освіти як цілісну систему фондів фінансових ресурсів, що утворюються в результаті взаємодії у сфері вищої освіти і сприяють та забезпечують функціонування профільних установ та закладів [11]. Варналій З. С. пропонує методику розрахунку орієнтовної вартості навчання одного студента та визначає проблеми фінансування підготовки кадрів вищих навчальних закладів в Україні [8]. Савченко В. А. обґрунтовує особливості розробки державного замовлення на підготовку робітників і фахівців на короткостроковий та середньостроковий період [16]. Ніколаєв Є. Б. досліджує проблеми державної політики щодо вищої освіти, впровадження системи внутрішнього і зовнішнього забезпечення якості вищої освіти [10]. Грищенко І. М. обґрунтовує ефективні фінансово-економічні моделі розвитку вищої школи [17]. Кучеренко Д. Г. та Мартинюк О. В. визначають стратегії фінансування освітніх систем [12]. Шевченко Л. С. досліджує основні моделі державного фінансування вищої освіти та обґрунтовує шляхи диверсифікації джерел фінансування вищої освіти [19]. Усик В. І. обґрунтовує доцільність використання фінансових правил у вищій освіті та пропонує алгоритм їх розробки та впровадження [18].

Однак, враховуючи високу актуальність проблеми дефіцитного фінансування системи вищої освіти України та непоборні перешкоди на шляху її адаптації до сучасних правил функціонування, на наш погляд, важливим є подальше дослідження та розробка інноваційних методів управління публічними фінансовими ресурсами навчальних закладів, які є необхідними за умов високої глобальної, регіональної та галузевої конкуренції на освітньому ринку та наростання загрозливих умов для національних освітніх інституцій.

Постановка завдання. Метою статті є оцінка результативності фінансування системи вищої освіти в Україні та країнах ЄС за умов глобальних викликів та національних реформ, а також обґрунтування заходів щодо запровадження результат-орієнтованого підходу у середньостроковій перспективі.

Для досягнення мети доцільно:

- визначити сучасні тенденції та виклики для сфери освіти у глобальному середовищі;
- дати компаративну оцінку результативності фінансування закладів вищої освіти в Україні та країнах ЄС;
- обґрунтувати потенційні ефекти запровадження результат-орієнтованого державного фінансування вищої освіти в Україні, визначити потенційні ризики та чинники, які необхідно враховувати розробникам державної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні системи вищої освіти в багатьох країнах світу стикаються зі значними викликами в їх розвитку (табл. 1), пов'язаними зі змінами моделей фінансування, завищеними очікуваннями студентів, швидким розвитком технологій, посиленням конкуренції між університетами, викладачами та дослідженнями, а також новими формами співпраці. Університети повинні відповідати на ці виклики, перетворюючи свої діючі моделі, структури, процеси, будівлі та споруди, впроваджуючи нові технологічні рішення, нові форми управління людськими ресурсами та нові партнерські відносини.

Таблиця 1

Сучасні виклики для сфери освіти у глобальному середовищі

Непередбачувані політичні та регуляторні зміни	Глобалізація	Зростання очікувань стейкхолдерів	Діджиталізація та нові технології	Зміна характеру та структури ринку праці
<ul style="list-style-type: none"> • Розрив між цілями урядової політики та заходами щодо їх реалізації. • Помилки стратегічного планування. • Нечітке визначення довгострокової мети. • Складність пошуку фінансових ресурсів. • Складність адаптації освітніх закладів до змін. 	<ul style="list-style-type: none"> • Перешкоди до адаптації до посилення міжнародної конкуренції за фінансування наукових досліджень. • Відтік студентів та академічного персоналу внаслідок полегшення умов міжнародної мобільності. • Регуляторні вимоги щодо розширення міжнародної співпраці витісняють індивідуальні внутрішні пріоритети діяльності навчальних закладів. 	<ul style="list-style-type: none"> • Уряд очікує досягнення більш високих показників на всіх рівнях освіти та висуває вищі вимоги до ефективності. • Бізнес очікує, що нові випускники матимуть необхідні їм складніші навички, а також підвищення їх конкурентоспроможності через спільну науково-дослідну діяльність. • Студенти очікують більшої цінності досвіду навчання, працевлаштування та кращої якості освітньої інфраструктури. 	<ul style="list-style-type: none"> • Схильність до фрагментарного інвестиційного підходу призводить до розсіювання дефіцитних ресурсів та недостатнього інвестування. • Недооцінка обсягу можливостей для зміни та спрощення процесів. • Необхідність спиратися на досвід інших секторів. • Необхідність створити правильні стимули для підвищення участі академічної громади. • Необхідність удосконалення цифрових навичок в університетських умовах. 	<ul style="list-style-type: none"> • Нові галузі та сфери діяльності, що виникають як в результаті технологічних змін, так і під впливом діяльності міжнародних організацій (грантове фінансування створює нові сфери діяльності). • Нові форми працевлаштування, в тому числі дистанційні. • Нові вимоги до компетентностей працівників, як молоді, так і дорослих, що мають досвід. • Демографічні та соціально-економічні виклики для ринку праці (міграційні та фінансові кризи).

Джерело: розроблено із використанням результатів досліджень Європейської Асоціації Університетів [4]

Наростання цих та інших глобальних викликів вимагає залучення все більших інвестиційних коштів до освітньої сфери, що, в свою чергу, посилює конкуренцію навчальних закладів за державне фінансування. Як наслідок, у багатьох країнах ЄС та його сусідства схеми фінансування університетів переглядаються. Узгодження державного фінансування з інституційною ефективністю, використовуючи проксі-сервіси для випуску, а не більш традиційне фінансування на основі вкладень, на сьогодні є одним з пріоритетів освітньої політики. В практиці країн ЄС розширена реструктуризація системи вищої освіти здійснюється шляхом сприяння інституційним злиттям, розрізнення інституційних профілів або створення центрів передового досвіду за допомогою конкретних схем фінансування.

Україна, враховуючи її затяжний кризовий стан публічних фінансів та низьку спроможність залучення приватних джерел до інвестування в систему освіти, наразі також здійснює трансформацію схем її фінансування. Аналіз динаміки обсягів фінансування вищої освіти в Україні упродовж останнього десятиріччя показує двократне скорочення їх частки у структурі загальних видатків зведеного бюджету та ВВП (рис. 1).

Загальний обсяг видатків на вищу освіту у 2018 році порівняно з 2008 роком зріс із 20,9 млрд грн до 44,2 млрд грн. Втім, під впливом затяжного впливу на українську економіку глобальної фінансової кризи 2008 року, а також внутрішньої суспільно-політичної кризи 2014 року, яка після Революції гідності поставила країну на межу дефолту, відбулось загострення бюджетного дефіциту та наростання державного боргу, що посилює негативні виклики для фінансової стійкості вітчизняної освітньої системи. У структурі видатків зведеного бюджету кошти фінансування вищої освіти були витіснені потребою термінових соціальних виплат для громадян країни, обсяги яких наростали в умовах високого рівня бідності та розширення програм житлових субсидій, а також трансфертів для погашення глибокого дефіциту Пенсійного фонду України та підтримки його платоспроможності. За десять років питома вага видатків зведеного бюджету на фінансування вищої освіти зменшилась із 6,0% до 3,5%, а у співвідношенні із ВВП – із 2,0% до 1,2%. Таке двократне скорочення державних видатків на вищу освіту не лише погіршує можливості розвитку інфраструктури вітчизняних навчальних закладів, але і сприяє відтоку українських студентів на навчання за кордон.



Рис. 1. Видатки зведеного бюджету на вищу освіту в Україні

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України [9; 13]

На негативну тенденцію обсягів державного фінансування також вказує аналіз їх реальних зміни, обчислених у постійних цінах (рис. 2). Інфляційні та девальваційні процеси, що відбулись в Україні упродовж останніх десяти років, зумовили скорочення реальних доходів та видатків економічних суб'єктів, зокрема державне фінансування вищої освіти у постійних цінах 2008 року зменшилось на 27,9% у 2018 році порівняно з 2008 роком. При цьому їх номінальний обсяг у фактичних цінах збільшився на 138% (тобто майже вдвічі).



Рис. 2. Зміна видатків зведеного бюджету на вищу освіту в Україні

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України [9; 13]

Однак, як вже зазначалось, українська вища освіта є не єдиною у світі, котрій доводиться під впливом різних глобальних та внутрішніх національних викликів адаптуватися до скорочення державного фінансування. Дослідження країн ЄС, проведене Європейською Асоціацією Університетів [7], показує, що лише деякі країни покращили свої позиції за рівнем державного фінансування, скоригованого на інфляцію у 2017 році порівняно з 2008 роком, завдяки останнім інвестиційним зусиллям. Серед таких країн Бельгія, Польща, Ісландія, Словаччина та Угорщина. Таким країнам, як Хорватія та Ісландія після тривалої негативної динаміки у 2017 році вдалось наздогнати свої рівні

фінансування, що мали місце у 2008 році. Натомість Великобританія та Північна Ірландія продовжують рухатися вниз за цим показником.

Аналіз таких тенденцій дозволив виділити три моделі довгострокових траєкторій фінансування за період 2008–2017 років: «стійке зростання» (sustained growth), «стійкий спад» (sustained decline) та «відновлення» (improving patterns). Ця категоризація є відносною, оскільки масштаб варіації може відрізнятись значно в різних країнах та протягом усього періоду. Такі системи, як Австрія, Німеччина чи Швеція, демонструють першу модель інвестування у вищу освіту, що характеризуються одночасно значним та порівняно стійким зростанням фінансування. Системи, які продовжують регулярно застосовувати скорочення своїх бюджетів на вищу освіту, простежуються у Чехії, Іспанії та Італії, при цьому остання до того ж мала стабільно низький рівень фінансування за останні чотири роки. Декілька систем взяли за відновлення фінансових умов для вищої освіти, де ознаки покращення можна виявити після певного періоду скорочення або обмеження інвестицій. В більшості випадків, покращення відбулися після 2013 року. До цих країн відносяться Хорватія, Португалія, Ісландія, Польща.

Більш повну характеристику результативності фінансування системи вищої освіти показують дослідження тенденції зміни чисельності студентів та академічного персоналу закладів вищої освіти. Звісно, неможливо стверджувати про існування прямої залежності між державним фінансуванням та кількістю осіб, що навчаються, втім їх співставлення допомагає зрозуміти тиск, з яким стикаються університети. Українські тенденції за цим показником упродовж останнього десятиріччя показують майже двократне скорочення студентів (-45%) (рис. 3), що є вкрай негативним з точки зору можливостей пошуку альтернативних схем фінансування вищої освіти із залученням приватного капіталу. Такі зміни є очевидними з огляду на аналогічні демографічні тенденції із стабільно стійким негативним приростом населення упродовж всього періоду незалежності країни, скороченням народжуваності, збільшенням смертності та еміграції. Особливого загострення проблема виїзду українців за кордон набула з початком гібридної війни на Сході України, яка становить загрозу не лише для мешканців територій, що знаходяться в зоні конфлікту, але і для усіх громадян країни.

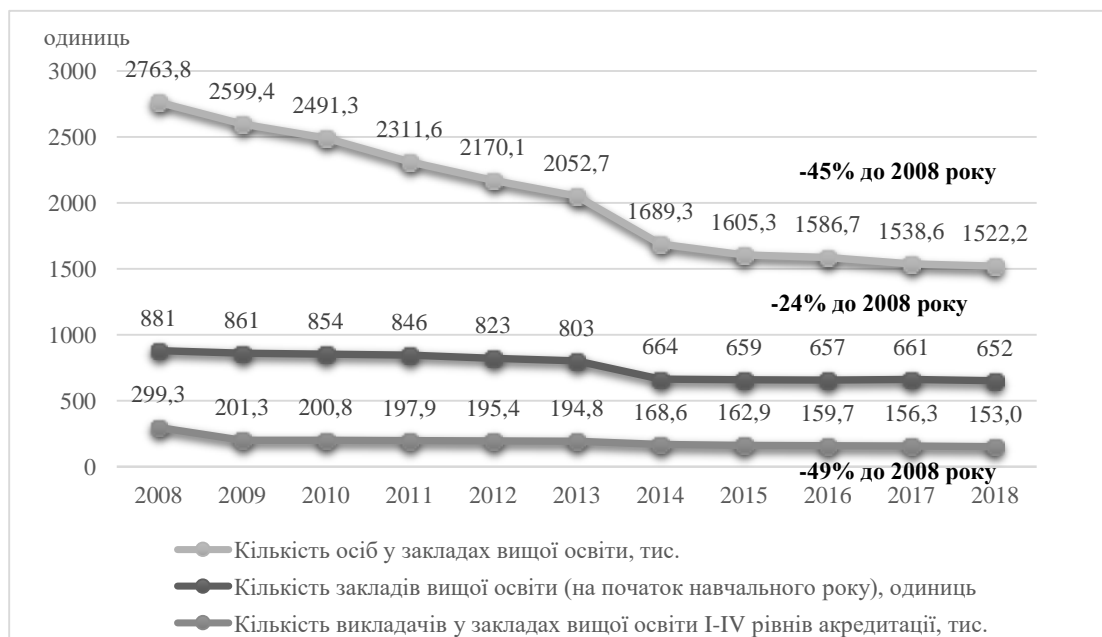


Рис. 3. Кількість вищих навчальних закладів, їх студентів та академічного персоналу в Україні

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України [9; 13]

Таке зменшення кількості студентів, що здобувають вищу освіту, поряд з наростаючим впливом глобальних викликів для галузі, зумовлюють потребу у загальному скороченні навчальних закладів, кількість яких упродовж 2008–2018 років зменшилась майже двічі (на 49%). Цьому сприяло запровадження нових стандартів освіти та проведення більш жорсткої політики щодо забезпечення якості навчальних закладів. Водночас, такі зміни не дозволяють вирішити проблеми достатності фінансового забезпечення для успішного розвитку вищої освіти, адже обсяги інвестування в цю сферу стабільно залишаються на низькому рівні. Складність реформування моделей менеджменту та бізнесу в цій сфері пов'язані також з проблемою кадрових скорочень, потреба у яких є неминучою з огляду на негативну динаміку з боку попиту на освітні послуги. Загальна кількість академічного персоналу у закладах вищої освіти України скоротилась за останні десять років на 24%, при цьому така зміна є вдвічі меншою порівняно зі зменшенням студентів та самих навчальних закладів. Отже, наразі центральною проблемою в управлінні закладами системи вищої освіти є необхідність оптимізації навчального

навантаження викладачів, вирішення якої безпосередньо залежить від їх фінансової спроможності та прямо впливає на неї. З одного боку, кадрові скорочення сприятимуть більш ефективному розподілу фінансових коштів, втім, з іншого, покращення фінансових можливостей закладу щодо стимулювання якості праці викладачів створить потужний механізм управління персоналом, який дозволить на конкурентних засадах оптимізувати склад та кількість академічних працівників.

Отже, на сьогодні українська система вищої освіти характеризується не лише негативними фінансовими показниками, але і демографічними, що є характерним також для багатьох країн. Дослідження Європейської Асоціації Університетів виявило, що у 17 країн ЄС загальні обсяги фінансування вищої освіти упродовж останніх десяти років скоротились, при цьому лише 5 з них продемонстрували нарощення кількості студентів, а решта 12 країн – їх скорочення (рис. 4).

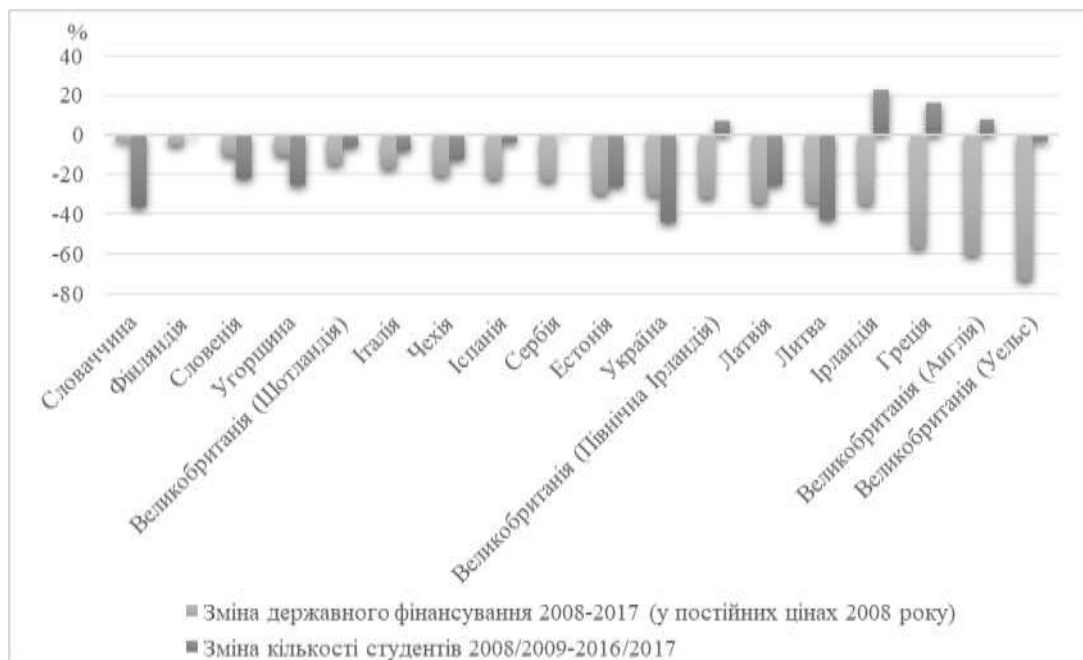


Рис. 4. Кількість вищих навчальних закладів, їх студентів та академічного персоналу в Україні та ЄС

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України [9; 13] та Європейської Асоціації Університетів [7]

Узагальнення наслідків фінансових та демографічних змін у довгостроковому періоді, здійснене Європейською асоціацією університетів, показує, що країни ЄС напрацювали різні моделі трансформації (рис. 5). Представлена матриця відображає різні тенденції в державному фінансуванні та зарахуванні студентів, які прослідковувались у досліджуваних країнах за період 2008–2017 роки. У правому верхньому куті матриці розташовані країни, в яких обсяги державного фінансування системи вищої освіти зростали поряд зі збільшенням чисельності студентів, при цьому частина з них демонструвала випереджаюче зростання обсягів фінансових коштів порівняно зі збільшенням осіб, що навчаються. До таких країн належать Норвегія, Португалія та Швеція, яких можна вважати лідерами з точки зору розвитку систем вищої освіти, адже їхні заклади вищої освіти залишаються на найвищих щаблях конкурентоспроможності та підтримують сталі обсяги фінансування, що дозволяє їм зберегти співвідношення студентів та персоналу. Поряд з лідерами, позитивну довгострокову динаміку також мають країни, віднесені до категорії «загрожених систем, що зростають», для яких характерною тенденцією стало випереджальне зростання кількості студентів, що вступають на навчання, порівняно з обсягами їх державного фінансування. До таких країн віднесено Австрію, Нідерланди, Фландрію (регіон Бельгії), Данію, Францію, Хорватію, Німеччини, Ісландію, а також Туреччину. Польща віднесена до «систем в трансформації» та є одним з винятків цієї тенденції як країна, що продовжує інвестувати в державні університети, щоб відповісти на тривалий відтік студентських «мізків». «Системи в небезпеці» включають Ірландію і Сербію, які скоротили обсяги фінансування закладів вищої освіти за досліджуваний період, зіткнувшись зі зростаючим населенням.

Країни Центральної та Східної Європи, розміщені в лівому нижньому куті матриці, демонструють негативні закономірності як щодо зарахування студентів, так і щодо державного фінансування. Серед них виокремлюються «загрожени системи, що скорочуються» (Чехія, Іспанія, Італія), в яких зменшення обсягів державного фінансування є вищим, ніж скорочення кількості студентів, а також «системи, що

скорочуються» (Литва, Словаччина, Угорщина), де темпи демографічного скорочення випереджають темпи зниження фінансування. Саме до такої групи країн можна віднести також і Україну.

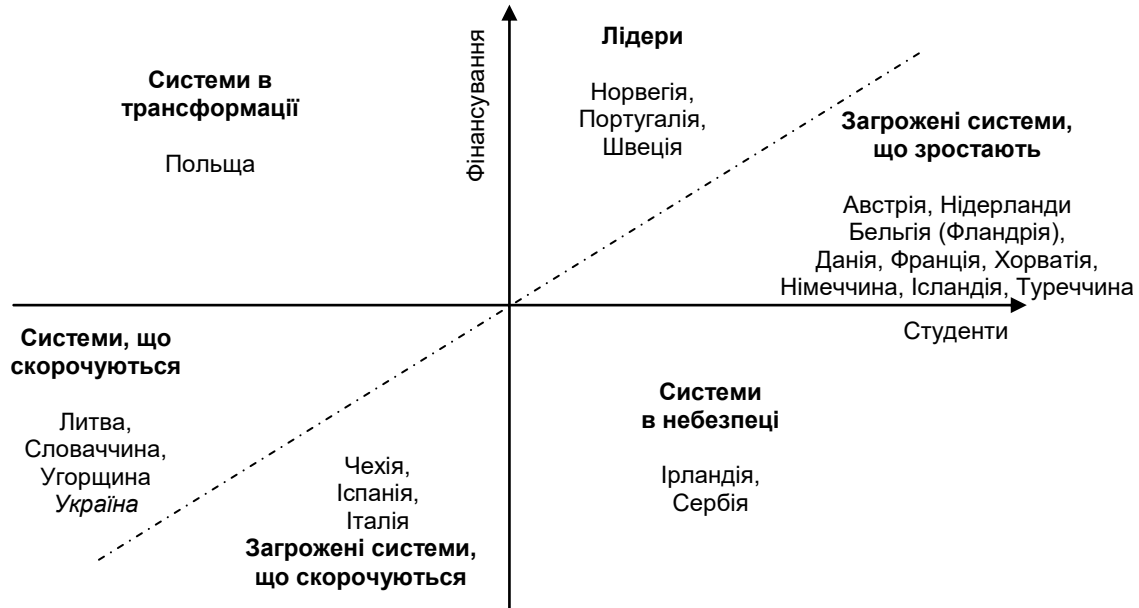


Рис. 5. Довгостроковий фінансовий та демографічний тиск на вищі навчальні заклади в Україні та ЄС

Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України [9; 13] та Європейської Асоціації Університетів [7]

Враховуючи негативний демографічний та фінансовий тиск на систему вищої освіти в багатьох країнах Європи, протягом останнього десятиліття як на національному рівні, так і на рівні органів ЄС активно впроваджується ідея узгодження державного фінансування з інституційною ефективністю. У більшості систем в Європі університети отримують базове періодичне державне фінансування для покриття своєї основної діяльності за допомогою «блок-грантів» (рис. 6), який розуміється як фінансова дотація, призначена для покриття кількох категорій витрат, таких як навчання, постійні операційні витрати та / або дослідження. Обсяг блок-гранту визначають у різний спосіб, зокрема, шляхом переговорів, на основі попередньої практики, за допомогою формули фінансування або через контракт на виконання.



Рис. 6. Механізми розподілу державного фінансування вищої освіти

Джерело: за даними дослідження Європейської Асоціації Університетів [1]

Поширення набуло прив'язування державного фінансування до проектів (проектне фінансування), що надається на основі конкуренції, особливо в галузі досліджень. Крім того, країни Європи розробили різні механізми фінансування за досягнення, які реалізуються як масштабні схеми (Німеччина та Франція) чи на періодичній основі (Великобританія). Існують також інші механізми прямого фінансування на конкретні цілі, яке може бути розподілене на конкурентній основі, наприклад,

стратегічне фінансування інновацій в Ірландії, створене як механізм інституційної перебудови та модернізації. Таке фінансування також може бути виділено безпосередньо установам, а не лише проектам.

Результат-орієнтоване фінансування (performance-based funding, PBF) передбачає узгодження механізмів фінансування вищих навчальних закладів з результатами їх діяльності та рекомендується державам Європейською Комісією (Послання «Підтримка зростання та робочих місць – і порядок денний для ЄС», 2011 р.) [2] та Радою ЄС [3], які заохочують більш гнучкі системи управління та фінансування у закладах вищої освіти, включаючи механізми, пов'язані з ефективністю та конкуренцією.

Сутність такого підходу фінансування має відмінності у різних країнах ЄС, втім у багатьох він передбачає оцінку на основі формули результативності із співставленням «внесків» та «результатів». Його ключова ідея – запровадити до системи вищої освіти механізми конкуренції за фінансування, за якої гроші розподіляються відповідно до визначених оціночних індикаторів, що призводить до зміни інституційної структури обсягів державного фінансування в країні (табл. 2). Цей підхід формування бюджетів закладів вищої освіти реалізується на основі аналізу їх соціальної відповідальності, що передбачає оцінку не лише економічної, але й соціальних результатів їхньої діяльності. З цією метою використовуються показники якості та успішності діяльності університетів, серед яких кількість студентів і число ставок науково-педагогічних працівників, кількість та якість наукових розробок, додаткових фінансових надходжень на науково-технічні дослідження з недержавних джерел. Оцінка результативності фінансування передбачає дослідження його результатів на різних етапах процесів навчання чи викладання, дослідження чи взаємодії із зовнішніми зацікавленими сторонами, серед яких бізнес, галузь, суспільство.

Таблиця 2

Індикатори, що використовуються при визначенні обсягів результат-орієнтованого фінансування

	Внесок	Продуктивність	Результат	Інше
Викладання	Студенти бакалаврату / магістратури Співвідношення студентів та викладачів	Студенти, що допущені до іспитів Студенти, що склали іспити Успішність за шкалою ECTS Результати завершення року	Отримання ступеню бакалавра / магістра Вчасне отримання ступеню бакалавра / магістра	Рівень зайнятості випускників Додана вартість диплому Іноземні студенти
Дослідження	Особи, що навчаються за програмами Ph/D	Патентні заявки	Захищені дисертації Оцінка дослідження Успішність патентних заявок Зовнішнє фінансування досліджень Наукова активність Наукові контракти Публікації / цитування Дохід від наукового та технологічного трансферу Опублікування дослідників	
Інші види діяльності	Персонал Площа приміщення		Зовнішнє фінансування Фінансування від ЄС / інших країн для викладання чи досліджень Ранжування результатів	Міжнародний персонал Індикатори диверсифікації Покриття/розширення спільноти Перегляд стратегічних планів університетів Якість/структура персоналу

Джерело: розроблено за даними дослідження Європейської Асоціації Університетів [1]

На практиці цей підхід варіюється від використання його як просто одного із способів розподілу грошей між освітніми закладами до механізму впливу на їх поведінку та підвищення їх ефективності у певних сферах діяльності, спрямованого на досягнення на досягнення конкретних цілей політики, зокрема збільшення частки населення з вищою освітою, сприяння передачі знань, посилення співпраці університету та галузі тощо. При цьому, фінансування, що базується на результатах діяльності з точки зору можливості задоволення певних цілей політики, дозволяє прив'язати його до вимірюваних показників і тим самим збільшити прозорість витрат, а також стимулювати та винагороджувати досягнення певних цілей політики.

Ефект від застосування результат-орієнтованого підходу щодо фінансування вищої освіти, а також наслідки від впровадження окремих його інструментів залежить як від загальної концепції фінансування університетської системи, так і від особливостей різних установ. За результатами дослідження практики впровадження такого підходу, проведеного Європейською Асоціацією Університетів в рамках реалізації проекту DEFINE, було визначено, що один і той самий механізм чи показник може мати як позитивний вплив, формуючи певні можливості для розвитку університету, так і негативний, створюючи нові загрози та ризики не лише окремим освітнім закладам, але і для загального розвитку науково-освітнього простору країни та досягнення цілей державної політики (табл. 3).

Таблиця 3

Ефекти від впровадження результат-орієнтованого підходу при розподілі державного фінансування у системі вищої освіти

Напрямок впливу	Можливості	Загрози та ризики
Вступ, якість викладання, завершення навчання	У системах, де університети можуть самостійно визначати кількість студентів, фінансування за критерієм завершення навчання стимулює збільшення кількості доступних навчальних місць, оскільки зарахування студентів, як правило, є більшим, ніж кількість випускників. Перевагою цього критерію також є те, що заклади зосереджуються на кінцевому продукті навчання та зменшенні кількості їх відмов від навчання (консультування, збільшення кількості контактів тощо).	Фінансування за критерієм підвищення кількості зарахованих осіб може стати складним завданням для установ з огляду на обмеженість простору та можливостей. Фінансування за критерієм завершення навчання може спричинити зниження якості та стандартів освіти.
Дослідження	Створюються стимули до розповсюдження результатів досліджень в наукових закладах (бібліометричні критерії) та співпрацю із зовнішніми партнерами, такими, як бізнес та промисловість. Останнє має допомагати забезпечити використання результатів досліджень поза межами наукових шкіл іншими зацікавленими сторонами, що може посилити вплив досліджень на суспільство.	Фінансування за критерієм якості досліджень створює «ефект Метью», коли пріоритет надається тим, хто вже має високі результати, а інші через відсутність інвестиційних можливостей будуть знецінені ще більшою мірою. Фінансування контрактних досліджень із зовнішніми партнерами переважно доступне лише привілейованим прикладним дослідженням та недосяжне для базових і високоризикових. Фінансування за бібліометричними критеріями створює великий тиск на терміни та частоту публікацій науковців, сприяє подрібненню робіт, відкиданню з авторів окремих імен, заміщення науковою роботою навчально-методичної.
Управління та інституційна автономія університетів	Контракти на виконання діяльності створюють активний діалог між міністерствами та університетами як рівноправними партнерами та є способом узгодження політики та її імплементації. Результат-орієнтоване фінансування дозволяє зосередитись на інституціональній діяльності і, таким чином, підтримати стратегічне планування та прийняття рішень.	Результат-орієнтоване фінансування, заважає інституційній автономії університетів, якщо: <ul style="list-style-type: none"> • активно впливає на їх поведінку та змушує досягати зовнішньо поставлені цілі політики; • вони не долучені до визначення цілей, які вони повинні виконувати; • підходи, що застосовуються до них, не є диференційованими за їх профілем та особливостями.
Розподіл фінансування та фінансовий менеджмент	Результат-орієнтоване фінансування підвищує прозорість розподілу коштів, їх краще планування задля досягнення певних цілей, визначає пріоритети та підвищує загальні результати. Це також сприяє диверсифікації доходів університетів та зміцненню їх фінансової стійкості.	Результат-орієнтоване фінансування має передбачати додаткову винагороду за якісні зміни. Це є ризиком для державних бюджетів, обсяги яких визначаються попередньо. Таке фінансування також збільшує конкуренцію між університетами, що негативно впливає на бажання співпрацювати у певних галузях.

Джерело: розроблено із використанням результатів дослідження Європейської Асоціації Університетів

[5; 6]

В Україні висока конкуренція та інтеграційні процеси в галузі освіти змушують університети вже тривалий період функціонувати в категоріях ефективності, впроваджуючи адекватні та інноваційні форми управління. Втім, на законодавчому рівні механізми доступу до бюджетного фінансування не передбачають справедливого їх розподілу на засадах оцінки результатів діяльності закладів освіти. Законодавство в сфері вищої освіти в Україні розвивається доволі хаотично, значною мірою залежить від політичної кон'юнктури, є невпорядкованим, суперечливим, складним і подекуди неможливим для реалізації. Окрім того, простежується внутрішня суперечливість правових норм та недопустимий рівень адміністративного втручання органів влади у навчальний процес поширення непрофесіоналізму.

На сьогодні ключовий принцип розподілу державного фінансування у вищій освіті України визначається Законом України «Про вищу освіту» [14], ст. 71 якого передбачає, що «розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою, а також на підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів встановлюються у Державному бюджеті України на відповідний рік». У ст. 72 того ж Закону зазначається, що «фінансування за рахунок видатків Державного бюджету України підготовки фахівців з вищою освітою за спеціальностями відповідних ступенів вищої освіти встановлюється в обсязі, необхідному для забезпечення на кожні 10 тисяч населення навчання не менше 180 студентів, при цьому обсяг видатків Державного бюджету України на поточний рік не може бути меншим, ніж обсяг видатків Державного бюджету України на минулий рік, збільшений на коефіцієнт інфляції».

Прогресивним кроком стало запровадження в системі фінансування вищої освіти України упродовж останніх років принципу «гроші йдуть за студентом», за якого обсяги державних коштів, що отримуються університетами, повинні узгоджуватись з кількістю студентів, які за результатами складання ЗНО отримують право на навчання за рахунок бюджету країни. Окрім того, відповідно до передбачених змін до Закону України «Про вищу освіту» [15], передбачається, що частка коштів державного бюджету, які призначаються для закладу вищої освіти, буде розраховуватись за формулою, затвердженою центральним органом виконавчої влади у сфері освіти, що базується на пріоритетах державної політики у сфері вищої освіти, визначених Кабінетом Міністрів України, і враховуватиме:

- кількість здобувачів вищої освіти на кожному рівнем вищої освіти та кожною спеціальністю;
- коефіцієнти корегування видатків на навчання одного здобувача вищої освіти для груп спеціальностей;
- вимірювані показники якості освітньої і наукової діяльності закладу вищої освіти.

Також передбачається, що додатково заклади вищої освіти можуть отримувати фінансування інноваційних проектів у вищій освіті на конкурсних засадах, при цьому частка коштів, призначених для фінансування інноваційних проектів вищої освіти, у видатках Державного бюджету на здобуття вищої освіти встановлюватиметься центральним органом виконавчої влади у сфері освіти. Подальші реформи вищої освіти України повинні узгодити її фінансування з інституційною ефективністю та підтримати якісну освіту з високою цінністю як для її здобувачів, так і для роботодавців та ринку праці в цілому.

Висновки з проведеного дослідження. Проведене дослідження системи фінансування вищої освіти в Україні дало змогу зробити наступні висновки:

1. Для удосконалення системи фінансування вищої освіти в Україні необхідно забезпечити ефективний розподіл фінансових коштів державного та місцевих бюджетів, посилити контроль та здійснити систематичний аналіз їх цільового використання. Практика країн ЄС показує, що дієвим способом раціоналізації використання бюджетних коштів у вищій освіті є впровадження підходу щодо їх розподілу, що базується на параметрах ефективності функціонування навчальних закладів.

2. Аналіз впливу результат-орієнтованого фінансування показує ряд ризиків, які варто враховувати:

– обов'язковими умовами підвищення відкритості розподілу фінансування та обліку державних витрат є рівноправне партнерство та реальний діалог університетів та державних органів в процесі розробки механізму та укладанні контрактів;

– справедливий та ефективний механізм розподілу фінансування вимагає, що цілі, індикатори та процедури мають бути прозорими та не надто ускладненими, втім, це важко контролювати та значною мірою залежить від регулятивних особливостей вищої освіти, фінансування системи та його поширення на внутрішню основу ефективності, інституційний профіль, структуру доходу та зовнішній менеджмент та урядування;

– на практиці важко визначити та оцінити наскільки результат-орієнтоване фінансування дійсно допоможе підвищити результативність університетів, якості викладання та досліджень;

– результати управління фінансовими коштами визначаються автономією університетів;

– досягнення цілей вищої освіти та науки визначається не лише інституційною ефективністю, але і безліччю інших факторів.

Втім, результат-орієнтоване фінансування не є єдиним шляхом досягнення визначених цілей політики та потребує доповнення іншими стимулами та механізмами підтримки.

3. При реформуванні системи результат-орієнтованого фінансування та запровадженні механізмів його розподілу, орієнтованих на ефективність, розробникам державної політики варто враховувати:

- особливості системи фінансування:
 - мати цілісне розуміння загальних системи фінансування університетів;
 - враховувати структуру витрат при прийнятті рішення щодо розподілу фінансових коштів;
 - зважаючи на високу частку індивідуальних та фіксованих витрат, повинна бути обмежена частка фінансових коштів, отриманих відповідно до принципу їх розподілу за результатами;
 - віддавати перевагу виділенню додаткових коштів відповідно до принципів ефективності, а не урізанню ключових державних витрат;
- регулятивні рамки:
 - забезпечувати зміцнення інституційної автономії в усіх вимірах;
 - на інституційному рівні надавати можливість університетам розвивати їхні власні стратегії щодо залучення зовнішнього фінансування;
- цілі та завдання:
 - цілі та завдання мають бути прозорими та не створювати дестимулюючого ефекту для університетів;
 - не використовувати суперечливих цілей та показників;
- процедури вибору індикаторів:
 - визначати найадекватніші індикатори на основі цілей політики, яких потрібно досягти;
 - проводити консультування університетів щодо вибору індикаторів/цілей;
 - враховувати різноманітність університетських профілів та місій в системі фінансування;
 - визначити найбільш адекватні обов'язки щодо цілей, що мають бути досягнуті;
 - не використовувати показники, які були розроблені не для фінансування, а для інших цілей (наприклад, рейтинг університетів, рейтинги лабораторій);
 - мінімізувати адміністративні зусилля щодо вимірювання, генерування та збору даних;
 - унікати показників, на які університети мають незначний вплив (наприклад, рівень зайнятості випускників);
- наслідки:
 - оцінити можливі непередбачувані наслідки ще до впровадження реформи;
 - враховувати, що вплив на університети залежить від їх індивідуального профілю та структури;
- впровадження:
 - передбачати етап тестування / перехідного періоду при впровадженні нового заходу;
 - планувати регулярний зворотній зв'язок (оцінка через певний проміжок часу) та можливості для адаптації;
 - створити ефективні процедури управління та звітування.

4. Ключовими засадами ефективного розподілу та використання державних фінансових коштів в системі вищої освіти, можна визначити:

- конвергенція діяльності розробників політики, закладів вищої освіти та їхніх партнерств на різних рівнях (системний, галузевий та інституційний) та в різних областях (стратегічний, оперативні та академічні);
- автономність університетів та їх здатність самостійно формувати свої структури управління в узгоджених рамках підзвітності, щоб мати можливість ефективніше реагувати на зовнішні виклики, вирішувати соціальні та економічні потреби та більш стратегічно й ефективно управляти ресурсами;
- обмін матеріальними та нематеріальними ресурсами в рамках міжінституціональних партнерств, який є важливим рушієм для співпраці університету в часи фінансового та кадрового тиску;
- університетський сектор повинен стати співрозробником національних програм ефективності для забезпечення оптимальних рамок вищої освіти.

Запровадження описаних заходів реформування сприятиме створенню умов для удосконалення системи фінансування вищої освіти і побудові ефективної системи управління державними фінансами та розподілу бюджетних коштів.

Література

1. Claeys-Kulik A.-L., Estermann Thomas. Define thematic report: Performance-based funding of Universities in Europe. Brussels : European University Association, 2015. 58 p. URL: <https://eua.eu/downloads/publications/define%20thematic%20report%20performance-based%20funding%20of%20universities%20in%20europe.pdf> (дата звернення: 04.08.2019).

2. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 20 September 2011: Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems*. Brussels: European Commission, 2011. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0567> (дата звернення: 04.08.2019).
3. Council conclusions on the modernisation of higher education of the 3128th Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, 28-29 November 2011. Retrieved on 17 June 2015. Brussels: Council of the European Union, 2015. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/126375.pdf (дата звернення: 04.08.2019).
4. Efficiency, Leadership and Governance: Closing the gap between strategy and execution A USTREAM Report. Brussels : European University Association, 2018. 26 p. URL: <https://eua.eu/downloads/publications/final%20ustream%20report%202018.pdf> ((дата звернення: 04.08.2019).
5. Estermann T., Kupriyanova V. Efficiency, Effectiveness and Value for Money at Universities. A USTREAM Report. Brussels : European University Association, 2019, 43 p. URL: <https://eua.eu/downloads/publications/efficiency%20effectiveness%20and%20value%20for%20money.pdf> (дата звернення: 04.08.2019).
6. Pruvot E.B., Claeys-Kulik A.-L., Estermann T. Designing strategies for efficient funding of universities in Europe. Brussels : European University Association, 2015. 105 p. URL: <https://eua.eu/downloads/publications/designing%20strategies%20for%20efficient%20funding%20of%20universities%20in%20europe%20define.pdf> (дата звернення: 04.08.2019).
7. Pruvot E.B. Public Funding Observatory Report 2018 / Enora Bennetot Pruvot, Thomas Estermann, Valentina Lisi. Brussels : European University Association, 2019. 48 p. URL: https://eua.eu/downloads/publications/eua%20pfo%202018%20report_14%20march%202019_final.pdf (дата звернення: 04.08.2019).
8. Варналій З. С., Красільник О. В., Хмелевська Л. П. Фінансування державних вищих навчальних закладів України : монографія. Київ : Знання України, 2017. 231 с.
9. Вища освіта в Україні у 2018 році. Статистична інформація / Державна служба статистики України : веб-сайт. 2018. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/03/zb_vo.zip (дата звернення: 04.08.2019).
10. Вища освіта в Україні: порядок денний для реформ / за заг. ред. Є. Б. Ніколаєва. Київ: Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні, 2017. 61 с. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2018/07/Vishha-osvita-v-Ukrai--ni_poryadok-dennii---dlya-reform-Pdf-v_1.pdf (дата звернення: 04.08.2019).
11. Каленюк І. С. Проблеми удосконалення фінансово-економічного управління системою освіти. *Вісник Київського Національного університету технологій та дизайну*. 2013. № 5. С. 172-178.
12. Кучеренко Д. Г., Мартинюк О. В. Стратегії розвитку освітніх систем країн світу : монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2011. 312 с.
13. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року : статистичний бюлетень. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2017/b/01/BL_VNZ_16.zip (дата звернення: 10.08.2019).
14. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII (Редакція від 09.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 10.08.2019).
15. Проект законодавчих актів стосовно удосконалення системи фінансування вищої освіти / Міністерство освіти і науки України : веб-сайт. 2018. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/1proekt-zakonodavchikh-aktiv-stosovno-udoshkonalennya-sistemi-finansuvannya-vishchoi-osviti.rar> (дата звернення 10.08.2019).
16. Савченко В.А. Механізм формування державного замовлення на підготовку фахівців і робітників. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 83-88.
17. Теоретико-методологічне обґрунтування ефективних фінансово-економічних моделей розвитку вищої школи : монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПН України, д-ра екон. наук., проф. І. М. Грищенка. Київ, 2015. 236 с.
18. Усик В. І. Фінансові правила в регулюванні освітньої сфери : монографія. Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2019. 324 с.
19. Шевченко Л. С. Фінансування вищої освіти: диверсифікація джерел. *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_44 (дата звернення 10.08.2019).

References

1. Claeys-Kulik, A.-L. and Estermann, T. (2015), "Define thematic report: Performance-based funding of Universities in Europe", European University Association, Brussels, available at:

<https://eua.eu/downloads/publications/define%20thematic%20report%20performance-based%20funding%20of%20universities%20in%20europe.pdf> (access date August 04, 2019).

2. European Commission (2015), “*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 20 September 2011: Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe’s higher education systems*”, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0567> (access date August 04, 2019).

3. Council of the European Union (2015), “Council conclusions on the modernisation of higher education of the 3128th Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, 28-29 November 2011. Retrieved on 17 June 2015”, available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/126375.pdf (access date August 04, 2019).

4. European University Association (2018), “Efficiency, Leadership and Governance: Closing the gap between strategy and execution A USTREAM Report”, available at: <https://eua.eu/downloads/publications/final%20ustream%20report%202018.pdf> (access date August 04, 2019).

5. Estermann, T. and Kupriyanova, V. (2019), “Efficiency, Effectiveness and Value for Money at Universities”, A USTREAM Report, European University Association, available at: <https://eua.eu/downloads/publications/efficiency%20effectiveness%20and%20value%20for%20money.pdf> (access date August 04, 2019).

6. Pruvot, E.B., Claeys-Kulik, A.-L. and Estermann, T. (2015), “Designing strategies for efficient funding of universities in Europe”, European University Association, available at: <https://eua.eu/downloads/publications/designing%20strategies%20for%20efficient%20funding%20of%20universities%20in%20europe%20define.pdf> (access date August 04, 2019).

7. Pruvot, E.B., Estermann, T., Lisi, V. (2019), “Public Funding Observatory Report 2018”, European University Association, available at: https://eua.eu/downloads/publications/eua%20pfo%202018%20report_14%20march%202019_final.pdf (access date August 04, 2019).

8. Varnalii, Z.S., Krasilnyk, O.V. and Khmelevska, L.P. (2017), *Finansuvannia derzhavnykh vyshchyykh navchalnykh zakladiv Ukrainy* [Financing of state higher education institutions], monograph, Znannya Ukrainy, Kyiv, Ukraine, 231 p.

9. State Statistic service of Ukraine (2018), *Vyshcha osvita v Ukraini u 2018 rotsi. Statystychna infirmatciia* [Higher education in Ukraine in 2018. Statistical information], available at: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/03/zb_vo.zip (access date August 04, 2019).

10. Nikolaiev, Ye.B. (Ed.) (2017), *Vyshcha osvita v Ukraini: poriadok denniy dlia reform* [Higher education in Ukraine: an agenda for reform], Predstavnytstvo Fondu Konrada Adenauera v Ukraini, Kyiv, Ukraine, available at: https://kse.ua/wp-content/uploads/2018/07/Vishha-osvita-v-Ukrai--ni_-poryadok-dennii--dlya-reform-Pdf-v_1.pdf (access date August 04, 2019).

11. Kaleniuk, I.S. (2013), “Problems of improving financial and economic management of the education system”, *Visnyk Kyivskoho Natsionalnoho universytetu tekhnolohii ta dyzainu*, no. 5, pp. 172-178.

12. Kucherenko, D.H. and Martyniuk, O.V. (2011), *Stratehii rozvytku osvitynykh system krain svitu* [Countries’ development strategies of educational systems], monograph, IPK DSZU, Kyiv, Ukraine, 312 p.

13. “The main indicators of higher institutions activity at the beginning of 2016/2017 education year: statistical bulletin”, available at: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2017/bl/01/BL_VNZ_16.zip (access date August 10, 2019).

14. Verkhovna Rada Ukrainy (2014), *Pro vyshchu osvitu* [About higher education], Zakon Ukrainy dated 01.07.2014 no. 1556-VII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (access date August 10, 2019).

15. “The project of laws on modernization of higher education funding system”, available at: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/1proekt-zakonodavchikh-aktiv-stosovno-udoskonalennya-sistemi-finansuvannya-vishchoi-osviti.rar> (access date August 10, 2019).

16. Savchenko, V.A. (2014), “The mechanism of formation of the state order for specialists and workers training”, *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia ta praktyka*, no. 1, pp. 83-88.

17. Hryshchenko, I.M. (Ed.) (2015), *Teoretyko-metodolohichne obhruntuvannia efektyvnykh finansovo-ekonomichnykh modelei rozvytku vyshchoi shkoly* [Theoretical and methodological substantiation of effective financial and economic models of higher education development], monograph, Kyiv, Ukraine, 236 p.

18. Usyk, V.I. (2019), *Finansovi pravyla v rehuliuванні osvitynoi sfery* [Financial rules in regulation of educational sphere], monograph, Aksioma, Kamianets-Podilskyi, Ukraine, 324 p.

19. Shevchenko, L.S. (2013), “Financing higher education: diversifying sources”, *Teoriia i praktyka pravoznavstva*, Iss. 2, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_44 (access date August 10, 2019).

Стаття надійшла до редакції 20.08.2019 р.