

РОЗДІЛ 6. ТЕОРІЯ І МЕТОДИКА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ У ФІНЛЯНДІЇ

EDUCATION FUNDING IN FINLAND

У статті здійснено аналіз урядування у сфері освіти Фінляндії. Основні цілі та напрями політики визначаються на центральному рівні, але за їх реалізацію відповідають органи місцевого рівня. Установлено, що забезпечення рівних можливостей для всіх громадян на якісну освіту є довгостроковою метою освітньої політики Фінляндії. Ключовими принципами у сфері освітньої політики є якість, ефективність, справедливості та інтернаціоналізація. Визначено особливості державного фінансування середньої освіти, а саме: обсяги фінансування обраховуються на душу населення залежно від віку (учня, студента); муніципалітети можуть збільшувати фінансування для на покриття витрат, пов'язаних із захворюваністю, безробіттям, білінгвізмом, ізоляваністю, щільністю населення та розміром шкільного фонду, для вивчення іноземних мов; муніципалітети зобов'язані платити іншим муніципалітетам або закладам освіти, якщо їхні мешканці віком від 6 до 16 років здобувають початкову або базову освіту в школі іншого муніципалітету чи провайдера. З'ясовано, що у Фінляндії діє дво-рівнева система безоплатних державних трансфертів (statutory government transfers). Розкрито критерії фінансування на основі додаткового державного трансферту на середню освіту. З'ясовано, що вища освіта у Фінляндії має бінарну структуру, яка визначена законодавством у сфері вищої освіти. Бінарна структура передбачає наявність університетів та університетів прикладних наук. Державне фінансування університетів містить складники: основне фінансування за формулою на основі результатів діяльності; чотирирічні угоди (performance agreements), які містять цілі і планові (цільові) показники діяльності закладів вищої освіти та ресурси, необхідні для їх здійснення, що підлягають узгодженню в процесі переговорів між Міністерством освіти та культури й університетами й фіксуються в цій угоді.

Ключові слова: гранти, джерела фінансування, модель фінансування, субсидії, фінансова допомога, безоплатні державні

трансферти (statutory government transfers), performance agreements контракти на виконання поставлених завдань, основне та проектне фінансування.

The analysis of Finland education governance is carried out. The main goals and directions of the education policy are determined at the central level, but their implementation is the responsibility of the local authorities. Ensuring of equal opportunities on quality education for all citizens is a long-term goal of Finland's educational policy are defined. Key principles in the area of educational policy are quality, efficiency, equity and internationalization. The features of state funding of secondary education are determined. They are the amount of funding is calculated per capita that depends on age (pupil, student); municipalities may increase funding to cover costs related to morbidity, unemployment, foreign language learning, bilingualism, isolation, population density and school size; municipalities are obliged to pay to other municipalities or educational institutions if their residents aged 6 to 16 obtain primary or basic education at another municipality or provider's school. It has been found out that Finland has a two-tier statutory government transfers system. Funding criteria based on additional state transfer to secondary education are disclosed. It is revealed that higher education in Finland has a binary structure, which is defined by the legislative on higher education. The binary structure implies the presence of universities and universities of applied sciences. The state funding of universities contains the following components: basic funding according to the formula based on the performance; four-year performance agreements, which include the goals and targets of higher education institutions and the resources needed to implement them. These indicators are negotiated between the Ministry of Education and Culture and universities and are recorded in this agreement.

Key words: grants, sources of funding, funding model, subsidies, financial support, statutory government transfers, performance agreements, basic funding and project financing.

УДК 336:378
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-6085-2019-17-2-29>

Власова І.В.,
канд. екон. наук, доцент,
докторант
Інституту вищої освіти
Національної академії
педагогічних наук України

Постановка проблеми в загальному вигляді.

Стабільне та достатнє фінансування є одним із ключових чинників підтримки якості освіти й задоволення попиту на освітні послуги. Модель фінансування освіти, у т. ч. вищої, Фінляндії є однією з найбільш результат-орієнтованих моделей у світі. Інвестиції в освіту й дослідження є суттєвими у Фінляндії. Зокрема, у 2015 р. частка витрат на освіту становила майже 5,7% ВВП та перевищила середнє значення по країнах ОЕСР (5,0% ВВП) та ЄС (4,6% ВВП) [1, с. 261]. Фінляндія посідає одне з провідних місць у світі за часткою витрат на вищу освіту. Вона становить майже 1,7% ВВП та

перевищила середнє значення по країнах ОЕСР (1,54% ВВП) та ЄС (1,35% ВВП), причому з державних джерел 1,6% ВВП [1, с. 266–267]. Наявна значна залежність університетів від урядового фінансування (державні витрати на вищу освіту становили 97% від загального обсягу у 2015 р. і є найвищими серед країн ЄС (78%) та ОЕСР (70%)) [1, с. 273, 261]. У середньому 65% бюджету публічних університетів Фінляндії становить урядове основне фінансування.

Це актуалізує питання аналізу фінансування освіти Фінляндії з метою формування оптимальної моделі фінансування освіти в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вплив результат-орієнтованого фінансування на заклади вищої освіти перебуває в центрі уваги J. Kivistö, V. Kohtamäki [2], порівняльний аналіз наслідків автономії університетів Фінляндії та Бразилії розглянуто E. Balbachevsky, V. Kohtamäki [3], стан і реформи у сфері фінансування освіти проаналізовано T. Halonen [4].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідники акцентували увагу переважно на вищій освіті й автономії університетів, а питання фінансування освіти залишається недостатньо розкритим.

Мета статті – проаналізувати особливості фінансування загальної середньої та вищої освіти у Фінляндії.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення рівних можливостей на якісну освіту для всіх громадян є довгостроковою метою освітньої політики Фінляндії. Ключовими принципами у сфері освітньої політики є якість, ефективність, справедливість та інтернаціоналізація. Основне право на освіту зафіксовано в Конституції. Освітня політика побудована на принципах безперервного навчання та безкоштовної освіти. Освіту розглядають як ключ до конкурентоспроможності й добробуту суспільства [5].

Тристороннє партнерство між Урядом, профспілками та організаціями роботодавців є невід'ємним складником формування політики, де вагоме місце посідають консультації між стейкхолдерами. Викладачі та профспілка працівників освіти (Trade Union of Education) як їхній представник є ключовими суб'єктами. Основні цілі й напрями політики визначаються на центральному рівні, але за їх реалізацію відповідають органи місцевого рівня.

Політика у сфері освіти перебуває у віданні Міністерства освіти і культури (Ministry of Education and Culture). Разом із Фінською національною освітньою агенцією (The Finnish National Agency for Education) Міністерство ставить освітні завдання, розробляє зміст і методи навчання. Фінська національна освітня агенція (The Finnish National Agency for Education) відповідає за реалізацію цільових завдань освітньої політики, збирає та аналізує дані тощо.

Управління освітою на місцевому рівні перебуває у віданні місцевих органів влади, зазвичай муніципалітетів або їхніх об'єднань. Вони ухвалюють рішення про виділення фінансування закладам освіти, про розроблення місцевих навчальних планів, підбір кадрів. Муніципалітети (Municipalities) також володіють автономією на делегування школам права ухвалювати рішення. Зазвичай директори шкіл самостійно набирають персонал для своїх шкіл.

Державне фінансування середньої освіти як базової послуги передбачає таке [6]:

– обсяги фінансування обраховуються на душу населення залежно від віку (учня, студента);

– муніципалітети можуть збільшувати фінансування на покриття витрат, пов'язаних із захворюваністю, безробіттям, білінгвізмом, ізолюваністю, щільністю населення та розміром шкільного фонду, для вивчення іноземних мов;

– муніципалітети зобов'язані платити іншим муніципалітетам або закладам освіти, якщо їхні мешканці віком від 6 до 16 років отримують початкову або базову освіту в школі іншого муніципалітету чи провайдера.

У Фінляндії діє дворівнева система безоплатних державних трансфертів (statutory government transfers), яка передбачає, що муніципалітети отримують державне фінансування з двох джерел:

1. Уряд в особі Міністерства фінансів (Ministry of Finance) надає трансферти муніципалітетам на основні державні послуги, які включають дошкільну, початкову й базову освіту, бібліотечний фонд, культуру та базову арт-освіту.

2. Уряд здійснює трансфертні виплати на освіту й культуру, що перебувають у компетенції Міністерства освіти та культури.

Крім того, існують додаткові державні трансферти (Supplementary government transfer) на середню освіту. Фінансування на основі додаткового державного трансферту на середню освіту визначається такими критеріями:

– кількість учнів, що не є мешканцями цього муніципалітету;

– компенсації залежно від місця проживання;

– компенсація податку на додану вартість для приватних шкіл;

– інші показники, визначені Міністерством освіти та культури.

Система фінансування загальної середньої освіти і професійної освіти залежить від кількості учнів, що її повідомляють провайдери, тобто заклади освіти Міністерству освіти та культури (Ministry of Education and Culture), а також від витрат на одного учня, встановлених Міністерством.

У Фінляндії застосовують формулу фінансування освітніх послуг як стимул для підвищення якості освіти, що передбачає такі аспекти:

– провайдер освіти несе основну відповідальність за якість, оскільки кожен учень і студент має право на якісну освіту;

– органи влади запевняють, що фахівці (керівники, вчителі, працівники освіти) найкраще знають, як забезпечити освіту;

– фінські вчителі – це надійні фахівці;

– співпраця з ринком праці.

Освіта є безкоштовною на всіх рівнях – від початкової до вищої освіти. У початковій і середній освіті підручники, щоденне харчування і транспорт для студентів, які проживають далеко від школи, є безкоштовними. Однак студенти або їхні батьки

купають книги за власний кошт, освіта дорослих може передбачати наявність платних послуг.

Вища освіта у Фінляндії має бінарну структуру, що визначена законодавством у сфері вищої освіти. Бінарна структура передбачає наявність університетів (14) та університетів прикладних наук (24). Існують два типи університетів:

– публічні університети, які є корпораціями публічного права відповідно до «Universities Act» (закону про університети) 2009 р.;

– приватні університети – фонди (Aalto та Tampere University of Technology), які регулюються «Foundations Act» [7] (закон про фонди).

Відмітимо, що кількість закладів вищої освіти впродовж 2009–2014 рр. скоротилася з 48 до 38 завдяки процесу злиття (для університетів – з 20 до 14, університетів прикладних наук – з 28 до 24) [8, с. 7].

Обидва сектори мають власний профіль: університети акцентують увагу на наукових дослідженнях і викладанні, тоді як університети прикладних наук зорієнтовані на розвиток практичних навичок і вмінь [5].

Державне фінансування університетів містить складники:

– основне фінансування за формулою на основі результатів діяльності;

– чотирирічні угоди (performance agreements), які містять цілі і планові (цільові) показники діяльності закладів вищої освіти та ресурси, необхідні для їх здійснення, що підлягають узгодженню в процесі переговорів між Міністерством освіти та культури й університетами та фіксуються в цій угоді. Складниками угод є такі позиції [9, с. 66]:

1. Цілі системи вищої освіти загалом: якість, конкурентоспроможність, ефективність, інтернаціоналізація, точка зору персоналу і студентів, а також ефективність витрат і продуктивність діяльності.

2. Місія, профіль і напрями діяльності закладів вищої освіти.

3. Основні заходи для розвитку: 1–5 проектів на заклад вищої освіти, що пов'язані з реалізацією стратегії закладу.

4. Фінансування: основне та проектне фінансування, моніторинг й оцінювання.

Фінансування університетів прикладних наук відбувається так: держава виділяє ресурси у формі базового фінансування, що спирається на витрати на підготовку одного учня, а також проектного фінансування та «performance agreements» (контракти на виконання поставлених завдань). Наприклад, здобуті студентами ступені (дипломи) є частиною фінансування на основі «performance agreements». Університети прикладних наук також мають зовнішні джерела фінансування.

Фінські університети є незалежними суб'єктами, які діють на основі публічного права або управляються як фонди, основані на приватному праві.

Раз на три роки кожен університет разом із Міністерством освіти та культури визначають оперативні цілі й цілі щодо досягнення якості, беручи до уваги необхідні обсяги ресурсів у межах наявних ресурсів, про що укладається договір. Також у договорі визначаються методи контролю, засоби досягнення цілей та оцінювання результатів. Університети фінансуються державою, але також передбачені надходження із зовнішніх джерел.

Фінансування для закладів вищої освіти містить такі складники: основне фінансування й фінансування досліджень на основі конкуренції (зовнішнє фінансування). Основне фінансування розподіляє Міністерством освіти та культури на заклади вищої освіти через модель фінансування, а зовнішнє фінансування надається окремим дослідникам і дослідницьким групам агенціями фінансування досліджень (Academy of Finland, Tekes) [10, с. 1]. Використання формули в моделі фінансування підвищує її прозорість, оскільки розподіл фінансових ресурсів є автоматичним та оснований на вимірюваних результатах діяльності закладів вищої освіти.

Дослідники J. Kallunki, J. Kivistö & V. Kohtamäki в праці «Funding of Higher Education (Finland)» («Фінансування вищої освіти у Фінляндії») 2019 р. наголосили, що, «відповідно до критеріїв орієнтації на стратегічні цілі та стимулювання, фінансування має бути спрямовано на досягнення цілей національної політики. Ефекти моделі фінансування будуть більш вагомими та прогнозованими для закладів вищої освіти, якщо модель спроможна забезпечити чіткі, нефрагментовані стимули» [10, с. 2]. Дослідники вказують на достатню успішність моделі фінансування як для університетів, так і для університетів прикладних наук Фінляндії. Підкреслюють, що ефективність є однією із загальних цілей системи вищої освіти, а використання ефективних формул фінансування на основі результатів діяльності сприяло покращенню обізнаності щодо вимірюваних цілей. Наприклад, інтернаціоналізація та працевлаштування для випускників були одними з найважливіших цілей політики впродовж більше ніж десять років [11]. Ці цілі були включені у формули фінансування як показники результативності. Однак кількість показників була відносно низькою, зокрема у 2017 р. кількість індикаторів для університетів становила дванадцять, а для університетів прикладних наук – одинадцять.

Відповідно до підходу експертів Світового банку, оптимальні моделі фінансування мають забезпечувати стійкість (стабільність і безперервність), легітимізацію (справедливість і прозорість) та автономію закладів вищої освіти [12]. Фінська модель фінансування університетів характеризувалася відносно стабільністю впродовж останніх десяти-п'ятнадцяти років. Більшість осно-

вних результативних показників не змінювалася, забезпечуючи стабільність із погляду волатильності фінансування та можливість довгострокового планування.

Щодо фінансової допомоги студентів також не спостерігалось різких скорочень. Відмітимо, що лише студенти денної форми навчання мають право на отримання фінансової допомоги. Максимальна річна сума сягає 14544 євро, але зазвичай сума становить 10908 євро (з яких 5850 євро – це студентський кредит). У 2017 році 66% студентів отримали фінансову допомогу, причому податкові пільги для батьків і допомога багатодітним сім'ям відсутні [13].

Сума гранту на навчання (study grants) залежать від віку студента й того, чи проживає він/вона з батьками. З 1 серпня 2017 року гранти на навчання студентів вищих навчальних закладів приведені у відповідність до грантів, наданих студентам у середній освіті (максимальна сума – 250,28 євро на місяць).

Грант на покращення житлових умов для студентів, котрі проживають в орендованих квартирах, у середньому становить 315 євро на місяць. Для малозабезпечених студентів, які проживають в орендованих квартирах, щомісячна допомога складається з гранту на навчання в розмірі близько 250 євро, студентського кредиту в сумі 650 євро й допомоги на житло в розмірі від 275 до 405 євро залежно від муніципалітету, в якому проживають.

Висновки. Освітня політика Фінляндії ґрунтована на принципах безперервного навчання, безкоштовної освіти, забезпечення якості, ефективності, справедливості й інтернаціоналізації освіти. Система фінансування освіти є набором інструментів державного регулювання з метою досягнення цілей освітньої політики, зокрема доступності та ефективності, стимулювання досліджень. Фінансування освіти здійснюється на основі формули.

Державне фінансування університетів містить складники: основне фінансування за формулою на основі результатів діяльності; чотирирічні угоди (performance agreements), що містять цілі, планові (цільові) показники діяльності закладів вищої освіти та ресурси, необхідні для їх здійснення, що підлягають узгодженню в процесі переговорів між Міністерством освіти та культури й університетами й фіксуються в цій угоді. Вагомою є фінансова підтримка студентів, яка включає гранти на навчання на покращення житлових умов і надання студентських кредитів.

Із запровадженням формули фінансування на основі результатів діяльності посилилася конкуренція за фінансування між університетами. Інтернаціоналізація та працевлаштування випускників були одними з пріоритетів уряду впродовж останніх десяти років. Основними викликами фінансу-

вання освіти у Фінляндії є висока залежність від державного бюджету; адекватність, стабільність і безперервність фінансування; ефективність і результативність роботи закладів освіти. Водночас значна залежність університетів від урядового фінансування за умови скорочення державного бюджету може негативно вплинути на стабільність і безперервність фінансування університетів, наприклад, через об'єднання діючих підрозділів або припинення трудових договорів тощо.

Перспективи подальших досліджень убачаємо в аналізі успішного досвіду інших країн Європи щодо запровадження дієвих моделей фінансування освіти.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. OECD (2018). Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>.
2. Kivistö J., Kohtamäki V. (2015). Impacts of performance-based funding on higher education institutions: A literature review. URL: <http://eairawww.websites.xs4all.nl/forum/krems/PDF/1710.pdf>.
3. Balbachevsky E., Kohtamäki V. (2018). An explorative study of consequences of university autonomy in Finland and Brazil. URL: https://www.researchgate.net/publication/327318112_An_explorative_study_of_consequences_of_university_autonomy_in_Finland_and_Brazil.
4. Halonen T. (2014). The Finnish HE funding models and performance agreements. URL: <https://www.smm.lt/uploads/documents/Kalbos-pranesimai/Tomi%20Halonen.pdf>.
5. Finnish National Agency for Education (2018). Finnish education in a nutshell. URL: <https://www.oph.fi/en/statistics-and-publications/publications/finnish-education-nutshell>.
6. Markkanen A. TAIEX Workshop on Boosting Education Funding Reform. URL: <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/events/taieux-workshop-boosting-education-funding-reform>.
7. Ministry of Justice of Finland (1930). Foundations Act (109/1930; amendments up to 248/2001 included). URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1930/en19300109.pdf>.
8. Loukkola T., Vinther-Jørgensen T., Pol M., Trembl B. (2017). ENQA Agency Review: Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC). URL: https://enqa.eu/wp-content/uploads/2017/03/FINEEC-Review-Report_FINAL.pdf. С. 7.
9. Boer H., Jongbloed B., Benneworth P., Cremonini L., Kolster R. & eds. (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portafiles/portal/5139542/jongbloed+ea+performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>.
10. Kallunki J., Kivistö J., & Kohtamäki V. (2019). Funding of Higher Education (Finland). In *Bloomsbury Education and Childhood Studies*. London : Bloomsbury Academic. URL: <http://dx.doi.org/10.5040/9781474209489.0016>.

11. Melin G., Zuijdam F., Good B., Angelis J., Enberg J. & eds. (2015). Towards a Future Proof System for Higher Education and Research in Finland. URL: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75119/okm11.pdf>.

12. World Bank (2014). Higher Education Financing in Latvia: Analysis of Strengths and Weaknesses.

Washington, DC: The World Bank. URL: http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_hef_output_1_final_18mar14.pdf.

13. Eurydice (2017). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2017/18. Eurydice Facts and Figures. URL: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/e/e7/214_EN_Fees_and_support_2017_18.pdf.