

ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ: ДОСВІД ЕСТОНІЇ

UNIVERSITY FINANCIAL AUTONOMY: CASE OF ESTONIA

Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення у сфері вищої освіти Естонії. Встановлено, що заклади вищої освіти є автономними інституціями. Зокрема, існують два окремих закони для регулювання автономії двох університетів: "University of Tartu Act 1995" (Закон «Про Університет Тарту», 1995 рік), "Tallinn University of Technology Act 2014" (Закон «Про Таллінський технічний університет», 2014 рік). Автономія університетів закріплена на конституційному рівні. На національному рівні фінансування закладів вищої освіти містить такі складники: операційне фінансування (базове фінансування як середнє значення обсягу фінансової підтримки закладів упродовж останніх трьох років) та фінансування результатів діяльності закладу; фінансування результатів діяльності базується на виконанні результативних показників і угод про результати діяльності (performance agreements) між Міністерством освіти та досліджень і закладом вищої освіти. Здійснено аналіз показників фінансової автономії університетів. З'ясовано, що рівень фінансової автономії університетів Естонії є значним (77%) завдяки зміні правового статусу закладів вищої освіти та широким майновим правам, зокрема можливості утримувати надлишки від державного фінансування, володіти будівлями без обмежень, вільно встановлювати рівень плати за навчання для студентів із держав, що не є членами Європейського Союзу. Державне фінансування університети отримують у вигляді блокового гранту без обмежень на розподіл фінансових ресурсів у межах відповідних категорій. Однак фінансова автономія університетів обмежена терміном державного фінансування, що становить один рік. На інституційному рівні в питаннях фінансової автономії Університет Тарту керується внутрішніми документами, як-от: Стратегічний план Університету Тарту на 2015–2020 роки, Бюджетні правила, Правила ведення бухгалтерського обліку, Правила інвестування в основні фонди, Фінансова стратегія Університету Тарту на період до 2022 року.

Ключові слова: автономія університету, гранти, джерела фінансування, кластер, результат-орієнтоване фінансування, угоди про результати діяльності, фінансова автономія університету.

The analysis of legislative support of higher education of Estonia is carried out. It was defined, that institutions of higher education are autonomous institutions. In particular, there are two separate laws to regulate the autonomy of two universities: "University of Tartu Act 1995", "Tallinn University of Technology Act 2014". The autonomy of universities is guaranteed by the Constitution of the Republic of Estonia. At the national level, funding for higher education institutions includes: operational funding (base funding as an average of the amount of financial support of institutions over the last three years) and performance-based funding of institution; performance-based funding is based on performance indicators and performance agreements signed between the Ministry of Education and Research and institution of higher education. The indicators of financial autonomy of universities are analyzed. It has been found that the level of financial autonomy of universities of Estonia is significant (77%) due to the change in the legal status of higher education institutions and broad property rights, in particular, the ability to keep surpluses from public funding, own buildings without restrictions, freely set tuition fees for students from non-EU countries. Universities receive state funding in the form of a block grant, without restrictions on the allocation of financial resources within the respective categories. However, financial autonomy of universities is limited by the one-year state funding period. At the institutional level as for financial autonomy, University of Tartu is guided by internal documents: University of Tartu Strategic Plan for 2015–2020, Budgeting Rules, Rules of Using Financial Accounts, Rules of investment in fixed assets, University of Tartu Financial Strategy Until 2022.

Key words: university autonomy, grants, sources of funding, cluster, performance-based funding, performance agreements, financial autonomy of university.

УДК 336:378
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-6085/2019.21.3-34>

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

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Із 2014 р. в Україні розпочато реформи у сфері освіти, що спрямовані на забезпечення автономії університетів. За цих умов постає необхідність зміни моделі фінансування вищої освіти й управління фінансовими ресурсами закладів вищої освіти як на національному, так і на інституційному рівнях. З огляду на це вважаємо за потрібне проаналізувати досвід Естонії, де заклади вищої освіти мають значну фінансову автономію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор, у яких розглядають цю проблему і підходи до її розв'язання. Реформи у сфері освіти та їхній вплив досліджено М. Lees [1],

питання збалансування свободи, автономії та підзвітності у сфері освіти Естонії перебуває в центрі уваги М. Kiviorg [2], фінансування вищої освіти Естонії розглянуто Н. Aru [3].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідники переважно акцентували увагу на аспектах реформування освіти, а питання фінансування закладів вищої освіти та їхньої фінансової автономії залишається недостатньо розкритим.

Мета статті – проаналізувати передумови забезпечення фінансової автономії та складові частини державного фінансування університетів Естонії.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням здобутих наукових

результатів. Правові засади регулювання у сфері вищої освіти Естонії визначені в таких документах: “Constitution of the Republic of Estonia 1992” [4] (Конституція Республіки Естонія, 1992 р.); “Education Act of the Republic of Estonia 1993” [5] (Закон Естонської Республіки «Про освіту», 1993 р.), зі змінами; “Universities Act 1995” [6] (Закон «Про університети», 1995 р., зі змінами; “Standard of Higher Education 2009” [7] (Стандарт вищої освіти, 2009 р.).

Існують два окремі закони для регулювання питання автономії двох університетів, у яких навчаються приблизно половина студентів системи вищої освіти Естонії: “University of Tartu Act 1995” [8] (Закон «Про Університет Тарту», 1995 р., зі змінами; “Tallinn University of Technology Act 2014” [9] (Закон «Про Таллінський технічний університет», 2014 р.).

Ministry of education and research [10] (Міністерство освіти та досліджень) відіграє ключову роль у формуванні політики вищої освіти Естонії, основні його обов’язки такі: розподіл державних навчальних місць між закладами; виділення коштів на професійні заклади вищої освіти; проведення державного нагляду.

В Естонії функціонують двадцять закладів вищої освіти, з них шість – приватні, шість – державні, вісім – державні професійно-технічні.

Автономія університетів закріплена на конституційному рівні. Зокрема, у ст. 38 Конституції Республіки Естонія зазначено: «Університети є автономними в рамках обмежень, передбачених законом» [4].

Відповідно до ст. 9 “Universities Act” [6] (Закон «Про університети»), університет є публічною юридичною особою, що діє як публічна установа, університет є автономним. Згідно зі ст. 49 цього Закону, доходи університету складаються з фінансових ресурсів державного бюджету, що отримані на відшкодування витрат на навчання; від надання платних послуг, пов’язаних з основною діяльністю, доходів від дослідної діяльності й інших доходів.

Відповідно до ст. 50 цього Закону, «калькуляція коштів із державного бюджету на заклади вищої освіти на навчання та їх розміщення для підтримки діяльності й конкретних цілей університетів», фінансові ресурси державного бюджету на підтримку діяльності розподіляються профільним міністром на університети в розмірі: не менше 80% base funding (базове фінансування); до 20% на performance-based funding (результат-орієнтоване фінансування діяльності) [6].

У ст. 51 цього Закону під назвою «Бюджет університету» зазначено: «Збалансований бюджет має враховувати всі доходи та витрати університету. Бюджет університету повинен відповідати фінансовому плану, правилам бюджетного балансу, що передбачені п. 6 Закону «Про Дер-

жавний бюджет», правилам чистої зовнішньої заборгованості (п. 10), обмеженням (п. 11)» [6].

До 2013 р. заклади вищої освіти фінансувалися на основі державного замовлення, тобто на основі кількості зарахованих студентів, що узгоджена з Міністерством освіти та досліджень. У 2013 р. під час виділення коштів із державного бюджету на заклади вищої освіти враховувався обсяг державного замовлення у 2012 р. – не менше 80% відсотків, показники кількості студентів, які відшкодовують витрати на навчання, здійснення досліджень у докторантурі, – до 20%.

Із 2013 р. фінансування вищої освіти здійснюється на новій основі. Заклади вищої освіти отримують фінансові ресурси на навчання, що не пов’язано з кількістю конкретних навчальних місць або випускників. Заклад вирішує на підставі свого інституційного профілю поставлені завдання. Формула фінансування, орієнтована на вхідні параметри, була замінена моделлю фінансування на основі угод про результати діяльності (performance agreements). Основна ідея фінансової реформи полягала в тому, щоб фінансування університетів здійснювалось відповідно до якості й ефективності фінансування вищої освіти, з урахуванням потреб суспільства.

Із 2016 р. фінансування здійснюється на основі показників у розмірі до 75% (наприклад, кількість прийнятих студентів та студентів очної форми навчання, якість надання послуг у сфері вищої освіти, кількість випускників університету, технічні умови для забезпечення навчання відповідно до навчальних планів). Університети отримують фінансування з державного бюджету.

У 2017 р. було запроваджено performance-based funding (модель результат-орієнтованого фінансування закладів вищої освіти). Показники результатів, які враховуються під час фінансування, обираються відповідно до стратегічних цілей закладу [11, с. 10]. Між ректором університету і Міністерством освіти та досліджень укладається договір публічного права на три роки. У договорі мають бути вказані права й обов’язки сторін, відповідальність і порядок розподілу фінансової підтримки. Для виконання договору відповідно до публічного права угоду про виконання потрібно укласти щороку як додаток до договору. В угоді про виконання містяться основні зобов’язання, що сформульовано на основі місії, цілей і функцій університету, а також потреб держави, включаючи зобов’язання, що стосуються ступеня, якості й ефективності забезпечення навчання й умов його фінансування (за винятком часткового відшкодування витрат на навчання; підстав і обсягу виділення студентського стипендіального фонду; обсягу фінансування докторантури; навчальних планів, на підставі яких університету дозволено проводити навчання на заочній формі).

Із 2017 р. у Закон «Про університети» з метою підвищення стійкості у фінансуванні закладів вищої освіти було внесено такі зміни [12, с. 8]:

– операційне фінансування розподіляється на дві частини: базове фінансування (щонайменше 80%) як середнє значення обсягу підтримки закладів упродовж останніх трьох років та фінансування результатів діяльності (до 20%);

– фінансування результатів діяльності базується на виконанні показників результативності (до 17%) та угод про результати діяльності (до 3%), що укладені з Міністерством освіти та досліджень. Заклади із кращими результатами отримують пропорційно більший обсяг фінансування діяльності. Пропорції між закладами, які встановлені на основі розподілу базового фінансування, ураховуються в розрахунку обсягу результат-орієнтованого фінансування.

Показники результативності такі: кількість студентів-випускників – 35%; кількість студентів, які беруть участь у короткостроковій мобільності – 10%; кількість зарахованих іноземних студентів – 10%; кількість випускників, задіяних у дослідженнях – 20%; кількість студентів, які навчаються в закладі вищої освіти – 10%; обсяг приватного фінансування навчання порівняно з державним фінансуванням – 10%; цільове фінансування для підтримки послуг, що надаються закладом (наприклад, бібліотеки тощо).

За даними Європейської асоціації університетів, рівень фінансової автономії університетів Естонії у 2017 р. становив 77% (табл. 1).

На інституційному рівні розглянемо кейс University of Tartu [14]. University of Tartu – публіч-

ний університет, який діє на основі “University of Tartu Act”, Статуту університету [15] та в межах, установлених іншим законодавчими актами. Університет входить до топ-1,2% найкращих університетів світу, посідає 301 місце в рейтингу QS World University Rankings 2018 [16]. В університеті навчається приблизно тринадцять тисяч студентів. До структури університету належать: двадцять шість інститутів, чотири коледжі та чотири факультети.

Управління фінансовими ресурсами University of Tartu здійснюється відповідно до таких внутрішніх документів університету, як: University of Tartu Strategic Plan for 2015–2020 [17] (Стратегічний план університету Тарту на 2015–2020 рр.); Budgeting Rules [18] (Бюджетні правила); Rules of Using Financial Accounts [19] (Правила ведення бухгалтерського обліку); Rules of investment infixed assets [20] (Правила інвестування в основні фонди); University of Tartu Financial Strategy Until 2022 [21] (Фінансова стратегія університету Тарту на період до 2022 р.).

Відповідно до внутрішнього документа університету Budgeting Rules (Бюджетні правила), бюджет університету готується у вигляді консолідованого бюджету, який включає основний та капітальний бюджети. Основний бюджет включає доходи від економічної діяльності університету та витрати, пов'язані з економічною діяльністю університету. Основний бюджет не включає дохід або витрати капітального бюджету. Бюджети факультетів/підрозділів, допоміжних підрозділів готуються як суббюджети до основного бюджету

Таблиця 1

Показники фінансової автономії університетів Естонії у 2017 р.*

Показники		Зміст	Значення, %
Термін та тип державного фінансування	Термін державного фінансування	Один рік	60
	Тип державного фінансування	Блоковий грант розбивається на категорії, відсутні обмеження на розподіл фінансових ресурсів	100
Можливість утримувати надлишкові кошти		Можуть утримувати надлишки без обмежень	100
Можливість позичати гроші		Можуть позичати гроші без обмежень	100
Можливість володіти будівлями		Можуть володіти без обмежень	100
Можливість встановлювати плату за навчання	Студентиз країн-членів Європейського Союзу	Бакалаврат, магістратура, докторантура, відсутня оплата за навчання	0
	Студенти із країн-не членів Європейського Союзу (бакалаврат, магістратура, аспірантура)	Університети можуть вільно встановлювати рівень плати за навчання	100
Рівень фінансової автономії (зважене значення)			77

* складено на основі джерела [13].

університету. Фінансовий директор визначає класифікацію доходів та видатків бюджету. Бюджетом університету передбачено створення фонду розвитку для підтримки імплементації Стратегічного плану та співфінансування важливих заходів/проєктів [22, с. 2].

Рада університету затверджує бюджет і щорічний звіт університету, ухвалює рішення про отримання кредитів від імені університету та встановлює принципи придбання й передачі нерухомого майна. Фінансовий директор відповідає за організацію та розвиток фінансової діяльності університету, фінансовий облік, планування, підготовку й аналіз бюджету та річного звіту. Підготовка бюджету за факультетами / структурними підрозділами затверджується Радою кожного факультету. Моніторинг бюджетів здійснює Budget Committee (Бюджетний комітет), що сформований Радою університету.

У фінансовій стратегії університету визначено принципи бюджету університету та вимоги для складання і виконання бюджету у вигляді таких фінансових показників: частка чистих активів у балансі університету становить щонайменше 75%; кредитний тягар – нижче 25% доходу; грошові потоки від економічної діяльності щороку є позитивними, а загальні грошові потоки перевищують амортизацію основних фондів за відповідний період; співвідношення витрат і доходів не перевищує 98%.

Управління фінансів в особі фінансового директора здійснює моніторинг структурних підрозділів на предмет дотримання фінансової дисципліни. У політиці оплати праці, виплати винагород пов'язані з показниками ефективності. Оплата праці керівників також пов'язана з фінансовими показниками. До важливих критеріїв оцінки фінансових показників результатів діяльності деканів і керівників структурних підрозділів належать: дотримання фінансової дисципліни; ставка заробітної плати науково-педагогічних працівників підрозділу; збільшення доходу структурного підрозділу. Оскільки університет є юридичною особою публічного права, то зобов'язаний готувати консолідовану фінансову звітність відповідно до практики бухгалтерського обліку Естонської Республіки. Радою університету створено Audit Committee (Аудиторський комітет), що надає консультації щодо моніторингу принципів бухгалтерського обліку, зовнішніх аудитів, функціонування системи внутрішнього аудиту, управління фінансами.

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. У результаті реформування системи вищої освіти Естонії відбулись певні зміни. Зокрема, запроваджено performance-based funding (результат-орієнтоване фінансування закладів вищої освіти). Такий вид фінансу-

вання надається на основі дотримання закладом вищої освіти результативних показників, що визначені в performance agreements (угоди про результати діяльності), укладеними між університетом і Міністерством освіти та досліджень. Це сприяє також підвищенню відповідальності закладів вищої освіти за результати своєї діяльності.

Рівень фінансової автономії університетів є значним і становив у 2017 р. 77%. Естонія за цим значенням у рейтингу країн за рівнем фінансової автономії потрапляє до середньо-високого класу "Medium high" (від 61% до 80%). Це зумовлено закріпленням автономії університетів на законодавчому рівні, а також юридичним статусом університетів як публічної юридичної особи, що має широкі майнові права. Зокрема, університети можуть утримувати надлишки від державного фінансування, позичати гроші, володіти будівлями без обмежень. Для студентів країн-не членів Європейського Союзу університети можуть вільно встановлювати рівень плати за навчання, а для студентів із країн-членів Європейського Союзу відсутня оплата за навчання. У питаннях управління фінансами університети керуються внутрішніми документами. Система фінансового менеджменту університету спрямована на забезпечення диверсифікації надходжень та підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами на всіх рівнях управління. Перспективи подальших досліджень вбачаємо в аналізі успішного досвіду інших країн Європи щодо запровадження механізмів розширення фінансової автономії університетів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Lees M. Estonian Education System 1990–2016. Reforms and their impact. 2016. URL: http://4liberty.eu/wp-content/uploads/2016/08/Estonian-Education-System_1990-2016.pdf.
2. Kiviorg M. Estonia. Balancing freedom, autonomy and accountability in education : Volume 2 (137–156) / C. Glenn et al. Tilburg, NL : Wolf Legal Publishers, 2012. URL: <https://edpolicy.education.jhu.edu/wp-content/uploads/2019/05/profiles-Estonia-2.8.pdf>.
3. Aru H. Funding of Higher Education in Estonia. 2007. URL: http://www.aic.lv/rp/Latv/PROT/200711_seminari/131107_Finans/Aru.pdf.
4. Constitution of the Republic of Estonia. 1992. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.
5. Republic of Estonia Education Act (1993). *Riigi Teataja : State Gazette. RT.* 1992, 12, 192 (Eesti Vabariigi haridusseadus). URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/529012018007/consolide>.
6. Universities Act (1995). *Riigi Teataja : State Gazette. RT.* I 1995, 12, 119 (Ülikooliseadus). URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/504112013012/consolide/current>.
7. Standard of Higher Education 2009. URL: https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/524092014013.

8. University of Tartu Act 1995. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/517062014008/consolide>.
9. Tallinn University of Technology Act 2014. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/529092014001/consolide>.
10. Republic of Estonia Ministry of education and research. URL: <https://www.hm.ee/en>.
11. Summary of the Ministry of Education and Research annual report. Overview of the progress of the Estonian Lifelong Learning Strategy, the Youth Field Development Plan, Knowledge-based Estonia strategy, the Development Plan of Estonian Language and Archiving Programme. 2017. URL: https://www.hm.ee/sites/default/files/htm_report_2017_final.pdf.
12. Higher Education in Estonia 2017. URL: http://ekka.archimedes.ee/wp-content/uploads/Estonian_HE_System_2017.pdf.
13. European University Association. University Autonomy in Europe III : Country profiles, 2017. URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20country%20profiles.pdf>.
14. University of Tartu. URL: <https://www.ut.ee/en>.
15. Statutes of the University of Tartu. URL: https://www.ut.ee/sites/default/files/www_ut/ulikoolist/effective_as_of_01_01_2016_statutes_of_the_university_of_tartu.pdf.
16. URL: <https://www.topuniversities.com/universities/university-tartu#wurs>.
17. Council of the University of Tartu. Resolution № 15 of 16 June 2014. Strategic Plan of The University of Tartu for 2015–2020 (A2020). URL: https://www.ut.ee/sites/default/files/www_ut/ulikoolist/effective_as_of_18_june_2014_strategic_plan_of_the_university_of_tartu_for_2015_2020_a2020.pdf.
18. Council of the University of Tartu Regulation № 5 of 26 October 2015. Budgeting Rules. URL: http://webdesktop.ut.ee/wd/?page=pub_list_dynobj&desktop=57835&tid=69329&data_only=true&search=Otsi&field_75482_search_type=ANY&field_75482_text_search_value=finantstegevus&field_69352_search_value=Kehtib&field_69352_search_type=EQ&field_69352_search_value_type=name.
19. Rector of the University of Tartu Decree № 2 of 4 January 2016. Rules of Using Financial Accounts. URL: http://webdesktop.ut.ee/wd/?page=pub_list_dynobj&desktop=57835&tid=69329&data_only=true&search=Otsi&field_75482_search_type=ANY&field_75482_text_search_value=finantstegevus&field_69352_search_value=Kehtib&field_69352_search_type=EQ&field_69352_search_value_type=name.
20. Rector of the University of Tartu decree № 28 of 25 September 2009. Rules of investment in fixed assets. URL: http://webdesktop.ut.ee/wd/?page=pub_list_dynobj&desktop=57835&tid=69329&data_only=true&search=Otsi&field_75482_search_type=ANY&field_75482_text_search_value=finantstegevus&field_69352_search_value=Kehtib&field_69352_search_type=EQ&field_69352_search_value_type=name.
21. Council of the University of Tartu (2015). Resolution № 16 of 26 October 2015. University of Tartu Financial Strategy Until 2022. URL: http://webdesktop.ut.ee/wd/?page=pub_list_dynobj&desktop=57835&tid=69329&data_only=true&search=Otsi&field_75482_search_type=ANY&field_75482_text_search_value=finantstegevus&field_69352_search_value=Kehtib&field_69352_search_type=EQ&field_69352_search_value_type=name.
22. Council of the University of Tartu Resolution № 16 of 26 October 2015 (effective as of 1 January 2016) University of Tartu Financial Strategy Until 2022. URL: http://webdesktop.ut.ee/wd/?page=pub_list_dynobj&desktop=57835&tid=69329&data_only=true&search=Otsi&field_75482_search_type=ANY&field_75482_text_search_value=finantstegevus&field_69352_search_value=Kehtib&field_69352_search_type=EQ&field_69352_search_value_type=name.