

РОЗДІЛ 5. ТЕОРІЯ І МЕТОДИКА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ
У КРАЇНАХ ЄВРОПИFUNDING MODELS OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS
IN THE EUROPEAN COUNTRIES

Розкрито інноваційні моделі розподілу фінансових ресурсів на вищу освіту. Вони включають фінансування на основі попиту та пропозиції. Фінансування на основі пропозиції передбачає пряме фінансування закладів вищої освіти. Фінансування на основі попиту містить непряме фінансування закладів вищої освіти. До інструментів прямого фінансування відносять: *performance contracts* (контракти за результатами діяльності), *performance set-asides* (виконання планових потреб). До інструментів непрямого фінансування відносять: *income-contingent student loans* (студентські кредити на основі доходів), *human capital contracts* (контракти на людський капітал), *universal vouchers* (універсальні ваучери), *lifelong learning accounts* (рахунки для навчання впродовж життя). Встановлено, що за моделі фінансування на основі пропозиції фінансування закладів вищої освіти здійснюється з державних джерел, виходячи з потреб «на вході» (*input-based allocation*) і не враховуючи критеріїв результативності. За моделі фінансування на основі попиту система фінансування ґрунтується переважно на ринкових механізмах, відповідно до яких державні фінансові ресурси «слідують за студентом», а не спрямовуються безпосередньо до закладів вищої освіти. Визначено три виміри (*pillars*) моделей фінансування у країнах Європи, а саме: “Basic funding” (базове фінансування), “Performance-oriented funding” (результат-орієнтоване фінансування), “Innovation-/profile-oriented funding” (інноваційно-/профільно-орієнтоване фінансування). З’ясовано, що “Basic funding” (базове фінансування) надається у вигляді блокового гранту. Інструментами фінансування є такі: “historical funding” (фінансування на історичній основі/історично визначеного розподілу); “input-oriented formula (study places)” (формула фінансування з вхідними показниками/навчальні місця, зокрема кількість студентів); “performance agreements” (контракти за результатами діяльності); “vouchers” (ваучери). Розкрито критерії належної моделі фінансування (*good financing model*) та принципи належного фінансування (*good funding*) у сфері вищої освіти.

Ключові слова: базове фінансування, результат-орієнтоване фінансування,

інноваційно-/профільно-орієнтоване фінансування, контракти за результатами діяльності, студентські кредити на основі доходів, контракти на людський капітал, ваучери.

Innovative models of financial resources allocation for higher education are revealed. These include: supply-side and demand-side funding. Supply-side funding involves direct funding of higher education institutions. Demand-side funding contains indirect funding of higher education institutions. Direct funding instruments include: performance contracts, performance set-asides. Indirect funding instruments include: income-contingent student loans, human capital contracts, universal vouchers, lifelong learning accounts. Supply-side funding model provides funding for higher education institutions from state sources on the input-based allocation and without taking into account the performance criteria. According to the Demand-side funding model funding system is predominantly based on market mechanisms whereby public financial resources “follow by the student” and not directed to higher education institutions. Three pillars of funding models in European countries have been identified, namely: “Basic funding”, “Performance-oriented funding”, “Innovation-/profile-oriented funding”. It is found out that Basic funding is provided as a block grant. Funding instruments are: “historical funding”, “input-oriented formula (study places)”, “performance agreements”, “vouchers”. The criteria of a good financing model and the principles of good funding in higher education are revealed. The criteria of a good financing model are: mobilise sufficient resources, public and private, to meet the needs for quantitative expansion and quality improvement on an equitable basis; guarantee that cost-sharing is always accompanied by adequate student aid; rely on funding mechanisms that are performance-based and, when appropriate, allocated in a competitive manner; ensure full compatibility among the various funding instruments used; offer transparency in the design and operation of all funding mechanisms (policy objectives sought, rules of procedures for resource allocation).

Key words: basic funding, human capital contracts, income-contingent student loans, innovation-/profile-oriented funding, performance contracts, performance-oriented funding, vouchers.

УДК 336:378

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-6085/2020/23-1.35>

Власова І.В.,

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

Постановка проблеми у загальному вигляді.

У країнах Європи проводяться реформи у сфері вищої освіти, що спрямовані на забезпечення автономії університетів. Цей процес супроводжується появою нових механізмів моніторингу результатів діяльності університетів, фінансування та якості у сфері вищої освіти. «Реформа фінансування вищої

освіти має на меті досягнення фінансової стабільності для розширення можливостей надання вищої освіти і вдосконалення якості та релевантності пропонованих програм. Стійке фінансування є ключовою умовою для збалансованого розвитку вищої освіти» [1, с. 317]. За цих умов постає необхідність розглянути моделі фінансування закладів

вищої освіти у країнах Європи, що мають значний рівень фінансової автономії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор, в яких розглядають цю проблему і підходи до її розв’язання. Особливості результат-орієнтованого фінансування у країнах Європи проаналізовано Н. de Boer, В. Jongbloed [2], питання інноваційних механізмів у фінансуванні вищої освіти перебуває у центрі уваги F. Ziegele [3], тенденції у фінансуванні закладів вищої освіти країн Європи розглянуто J. Salmi, А. Hauptman [4].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідники переважно акцентували увагу на формах та методах фінансування закладів вищої освіти, а питання моделей їх фінансування залишається не досить розкритим.

Мета статті – з’ясувати моделі фінансування закладів вищої освіти у країнах Європи.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням здобутих наукових результатів. На переконання Н. de Boer, В. Jongbloed, «моделі фінансування призначені не лише для розподілу ресурсів на визначені цілі, але все частіше використовуються як інструменти врядування або управління (наприклад, підзвітність)» [2].

J. Salmi, А. Hauptman [4] виділили інноваційні моделі розподілу фінансових ресурсів на вищу освіту, що включають (табл. 1) [4, с. 84]:

- фінансування на основі пропозиції, або *пряме фінансування* закладів вищої освіти;
- фінансування на основі попиту, або *непряме фінансування* закладів вищої освіти.

J. Salmi запропонував дві моделі фінансування закладів вищої освіти [1, с. 308]:

- фінансування на основі пропозиції;
- фінансування на основі попиту.

Перша модель відображає традиційну модель фінансування, спрямовану на підтримку реалізації вищою освітою функцій суспільного блага і забезпечення рівних можливостей доступу до вищої освіти. За такої моделі фінансування закла-

дів вищої освіти здійснюється з державних джерел, виходячи з потреб «на вході» (input-based allocation) і не враховуючи критеріїв результативності. Така модель діяла у Німеччині і Франції.

Друга модель передбачає, що система фінансування ґрунтується переважно на ринкових механізмах, відповідно до яких державні фінансові ресурси «слідують за студентом», а не спрямовуються безпосередньо до закладів вищої освіти. Інструментами реалізації такого підходу є гранти, стипендії, студентські кредити, ваучери. За такого підходу споживачі послуг вищої освіти стають орієнтиром і рушійною силою реформ у сфері вищої освіти. Такий механізм сприяє більшій ефективності закладів вищої освіти з точки зору вартості пропонованих послуг у сфері вищої освіти, крім того, його можна застосовувати незалежно від джерел надходження ресурсів. Така модель діє у Великій Британії, Фінляндії.

F. Ziegele виокремив три виміри (pillars) моделей фінансування у країнах Європи [3, с. 73]:

- “Basic funding” (базове фінансування);
- “Performance-oriented funding” (результат-орієнтоване фінансування);
- “Innovation-/profile-oriented funding” (інноваційно-/профільно-орієнтоване фінансування).

Метою “Basic funding” (базового фінансування) є забезпечення передбачуваного та надійного фінансування, що покриває основну частину операційних витрат від основної діяльності закладів вищої освіти (викладання, дослідження) [5, с. 31]. Таке фінансування надається у вигляді блокового гранту. Інструментами фінансування є такі [6]:

- “historical funding” (фінансування на історичній основі/історично визначеного розподілу);
- “input-oriented formula (study places)” (формула фінансування з вхідними показниками/навчальними місцями, зокрема кількістю студентів);
- “performance agreements” (контракти за результатами діяльності);
- “vouchers” (ваучери).

Таблиця 1

Інноваційні моделі розподілу фінансових ресурсів у сфері вищої освіти [1, с. 306]

	Negotiated Allocations (узгоджений розподіл на основі переговорів)	Competitive Mechanisms (конкурсні механізми)
Direct funding (supply-side) Пряме фінансування (на основі пропозиції)	Performance contracts (контракти за результатами діяльності) Performance set-asides (виконання планових потреб)	Competitive funds (конкурентні фонди)
Indirect funding (demand-side) Непряме фінансування (на основі попиту)	Income-contingent student loans (студентські кредити на основі доходів) Human capital contracts (контракти на людський капітал) Universal vouchers (універсальні ваучери) Lifelong learning accounts (рахунки для навчання впродовж життя)	Merit-based vouchers (ваучери на основі досягнень студентів)

Метою “Performance-oriented funding” (результат-орієнтованого фінансування) є створення фінансових стимулів для закладів вищої освіти завдяки тому, що через заохочення конкуренції за досягнення бажаних результатів діяльності передбачається винагорода. Основним інструментом фінансування є “output-, performance-oriented formula” (формула фінансування з вихідними показниками, орієнтована на результати діяльності).

Механізми такого фінансування передбачають винагороду закладу вищої освіти ex post (фактично) за досягнуті результати [3, с. 74]. У системах вищої освіти застосовуються механізми розподілу цього фінансування у вигляді формули, що згруповані таким чином:

- на діяльність з викладання – з частковою орієнтацією на результат (критерії у формулі, пов’язані із кількістю випускників);

- на діяльність із дослідження – з частковою або повною орієнтацією на результат (критерії у формулі, пов’язані із кількістю публікацій та залученого зовнішнього фінансування).

Innovation-/profile-oriented funding (інноваційно-/профільно-орієнтоване фінансування) має такі споріднені назви [5, с. 32]: “targeted/earmarked funding” (цільове фінансування), “competitive funding” (конкуренційне фінансування), “strategic funding” (стратегічне фінансування), “project-based funding” (проектне фінансування), “excellence initiatives” або “centers of excellence” (ініціативи досконалості або центри досконалості). Це фінансування спрямоване на стимулювання інновацій, дослідницької (іноді викладацької) досконалості або розвиток інституційних профілів.

До інструментів фінансування відносять:

- “performance contracts” (target agreements, performance agreements);

- “competitive funds” – фінансування, розміщене на конкурентній основі (наприклад, у Великій Британії фінансування діяльності закладів вищої освіти з обміну знаннями з метою забезпечення подальшого зростання економічної і соціальної вигоди – “Higher Education Innovation Fund” [7]);

- “excellence schemes” – програми проектного фінансування для проведення стратегічних досліджень.

Експерти Світового Банку визначили такі критерії належної моделі фінансування (good financing model), як [8, с. 55–59]:

- *стратегічна орієнтація (strategic orientation)* передбачає підтримку національних стратегій та інституційних профілів, тобто фінансування має сприяти розвитку диференціації та специфікації інституційних профілів;

- *орієнтація на стимули (incentive orientation)* передбачає:

- а) створення системи винагород/санкцій за досягнення/недосягнення показників результа-

тивності, а також недопущення фрагментарності стимулів;

- б) створення конкурентного середовища через запровадження результат-орієнтованого фінансування університетів;

- в) збалансування ex-post та ex-ante орієнтації на результати передбачає забезпечення симулів шляхом фінансування через: по-перше, target agreements (ex ante – за досягнення майбутніх результатів), по-друге, formula funding (ex post – за вже досягнуті результати);

- *стійкість (sustainability)*:

- а) стабільність – модель фінансування (особливо державного фінансування) має включати компоненти базового фінансування (критерії кількості навчальних місць або персоналу) основної діяльності університету;

- б) забезпечення можливості довгострокового планування для розроблення, прогнозування та планування бюджетів закладів вищої освіти;

- в) врахування різниці витрат у різних галузях знань (вартість підготовки випускника у сфері інженерії набагато більша, ніж у сфері бізнесу);

- г) забезпечення диверсифікації ризиків та ризик-менеджмент через диверсифікацію ресурсів;

- *легітимізація (legitimation)*:

- а) баланс між вимірами моделі фінансування (basic funding, performance-oriented funding, and innovation-oriented funding);

- б) прозорість фінансування та забезпечення підзвітності закладів вищої освіти;

- в) справедливість розподілу фінансування (у разі студентського фінансування);

- *автономія та гнучкість (autonomy and flexibility)*:

- а) виділення фінансових ресурсів однією сумою (блок-грант);

- б) гарантія академічної свободи (розробка спільних освітніх програм із роботодавцями, можливість уряду визначати кількість студентів у різних галузях знань або університетах, фінансування досліджень на конкурсній основі через результативні угоди);

- в) адекватний рівень фінансування на основі фінансового регулювання, що має забезпечити прозорість, а не обмежувати гнучкість;

- г) гарантія автономії внутрішнього розподілу ресурсів, що має бути визначена університетом і не підлягає регулюванню державою. Це дасть змогу пов’язати систему стимулів зі стратегічними пріоритетами університету;

- г) диверсифікація джерел надходжень;

- *практична реалізація (practical feasibility)*:

- а) використання актуальних інформаційних даних (на національному та інституційному рівнях);

- б) адміністративна ефективність (забезпечення мінімізації трансакційних витрат);

- врахування методологічних стандартів;
- узгодженість фінансування та управлінських підходів – застосування інструментів врядування у сфері вищої освіти має формувати узгоджений підхід до управління системою вищої освіти.

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи у цьому напрямі. У європейських країнах відбувається реформування систем фінансування вищої освіти. Це знаходить свій прояв у трансформації способів розміщення державних фінансових ресурсів, зокрема частина яких надається студентам у формі державних субсидованих позик або податкових пільг. У країнах Європи наявні моделі фінансування закладів вищої освіти на основі пропозиції та на основі попиту. Виокремлюють три виміри (pillars) моделей фінансування: “Basic funding” (базове фінансування); “Performance-oriented funding” (результат-орієнтоване фінансування); “Innovation-/profile-oriented funding” (інноваційно-/профільно-орієнтоване фінансування).

З'ясовано, що урядам необхідно пам'ятати про головні принципи належного фінансування, якими можна керуватися в процесі проведення фінансової політики [1, с. 316–317]: мобілізувати достатні ресурси, державні та приватні, щоб рівною мірою відповідати на потреби кількісного зростання та поліпшення якості; гарантувати, що розподіл витрат обов'язково супроводжується наданням адекватної допомоги студентам; використовувати фінансові механізми, засновані на оцінці результатів, і по можливості розподіляти ресурси на конкурсній основі; забезпечувати повну сумісність різноманітних інструментів фінансування; дотримуватися принципів прозорості під час розробки та використання всіх фінансових механізмів (постановка чітких політичних цілей, правил і процедур розподілу ресурсів).

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. OECD (2009). Higher Education to 2030. Volume 2: Globalisation. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/education/higher-education-to-2030-volume-2-globalisation_9789264075375-en.
2. Harry de Boer & Ben Jongbloed. Report for the Dutch Ministry of Education, Culture and Science. Policy reform, performance-based funding and performance agreements in thirteen counties. 2014. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139116/PBF+and+PA+report.pdf>.
3. Ziegele F. European trends in performance-oriented funding. In Leadership and governance in higher education : Handbook for decision-makers and administrators, / ed. S. Bergan, E. Egron-Polak, J. Kohler, and L. Purser, 2013. Vol. 1, pp. 71–88. Berlin : Raabe.
4. Salmi J., Hauptman A. Innovations in tertiary education financing: a comparative evaluation of allocation mechanisms (English). *Education working paper series*. 2006. No. 4. Washington, DC : World Bank. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/965151468314986713/Innovations-in-tertiary-education-financing-a-comparative-evaluation-of-allocation-mechanisms>.
5. Arnhold, N., Kivistö, J., Vossensteyn, H., Püttmann, V., Ziegele, F. World Bank Support to Higher Education in Latvia : Volume 2. Internal Funding and Governance. World Bank, Washington, DC. 2018. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29739>.
6. Ziegele F. Strategic Funding (and the Role of Performance Agreements). 2017. URL: https://www.che.de/cms/?getObject=307&getLang=en&strAction=sHow&PK_User=15.
7. Education Innovation Funding scheme. URL: <https://re.ukri.org/knowledge-exchange/the-higher-education-innovation-fund-heif>.
8. Arnhold N., Kivistö J., Vossensteyn H., Weaver J., Ziegele F. World Bank Support to Higher Education in Latvia. Volume 1. System-Level Funding. World Bank, Washington, DC. 2018. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29740>.