

РОЗДІЛ 4. ТЕОРІЯ І МЕТОДИКА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

UNIVERSITY FINANCIAL AUTONOMY: CASE OF POLAND

У статті здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення у сфері вищої освіти Польщі. Встановлено, що заклади вищої освіти є автономними інституціями у всіх сферах своєї діяльності. Основою системи вищої освіти та науки є автономія університету. Регулювання діяльності закладів вищої освіти здійснюється на основі принципів свободи викладання, свободи досліджень та художньої творчості. Заклади вищої освіти є складовою частиною національної системи освіти та досліджень, їх місією є діяльність із викладання та досліджень. Центральні органи влади та місцевого самоврядування можуть приймати рішення щодо закладів вищої освіти лише у випадках, передбачених законодавчими актами Парламенту. З'ясовано джерела фінансування закладів вищої освіти, а саме: державний бюджет, кошти бюджетів органів місцевого самоврядування, студентські фінансові внески, інші джерела. Державний бюджет є основним джерелом фінансування закладів вищої освіти. Відповідно до Закону «Про вищу освіту та науку» 2018 р. обсяг фінансування закладів вищої освіти буде залежати від типу закладу вищої освіти (університетського або неуніверситетського, державного або приватного) і визначатиметься на основі алгоритму. Розкрито напрями та критерії розподілу фінансування, що застосовуються в алгоритмі. До напрямів віднесено такі: підтримка та розвиток викладацького потенціалу (навчання студентів очної форми, утримання студентських гуртожитків, професійний розвиток персоналу) та дослідницького потенціалу (підготовка кадрів в докторантурі), фінансові пільги для студентів (грант на утримання, грант для студентів з особливими потребами, виплата матеріальної допомоги, стипендія ректора), інвестиції / капітальні витрати, пов'язані з діяльністю з викладання та досліджень, завдання, пов'язані з забезпеченням адекватних умов для повноцінної участі студентів з особливими потребами у навчальному процесі та науковій діяльності. Здійснено аналіз показників фінансової автономії університетів.

Ключові слова: алгоритм, гранти, джерела фінансування, самостійність (автономія) університету, субсидії, фінансова автономія університету.

The analysis of legislative support of higher education of Poland is carried out. It was defined, that institutions of higher education are autonomous institutions in all areas of their activity. University autonomy is the basis of higher education and science system. The regulation of higher education institutions is carried out on the basis of the principles of freedom, teaching, research and artistic creativity. Higher education institutions are an integral part of the national education and research system, their mission is teaching and research activity. The central authorities and local self-government bodies can decide on higher education institutions only in cases provided by legislative acts of the Parliament. The sources of financing of higher education institutions are identified. They are State budget, local government budget funds, students' fees and other sources. The state budget is the main source for funding of higher education institutions. According to the Law on Higher Education and Science 2018 the amount of funding for higher education institutions will depend, first of all, on the type of higher education institution (university-type or non-university, public or non-public) and will be determined by the new algorithm. Funding directions and funding allocation criteria used in the algorithm are revealed. The directions include: maintenance and development of the teaching capacity (e.g. training of students in full-time programmes, maintenance of student dormitories, professional development of staff), maintenance and development of the research capacity (e.g. training provided in doctoral schools), financial benefits for students (maintenance grant, grant for disabled students, aid payment, the Rector's scholarship), tasks related to the provision of adequate conditions for full participation of disabled persons in the teaching and learning process and research activities. The analysis of financial autonomy indicators of universities is carried out.

Key words: algorithm, grants, sources of funding, university autonomy, subsidies, financial autonomy of the university.

УДК 336:378
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-6085-2019-16-2-20>

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

Постановка проблеми у загальному вигляді.

З 2014 р. в Україні розпочато реформи у сфері освіти, що спрямовані на забезпечення академічної свободи та автономії університетів. За цих умов постає необхідність зміни моделі фінансування вищої освіти та управління фінансовими ресурсами закладів вищої освіти як на національному, так і на інституційному рівнях. З огляду на це вважаємо за потрібне проаналізувати досвід Польщі, де проведено реформи у сфері вищої освіти щодо розширення автономії університетів та зміни моделі

їх фінансування. Як зазначив дослідник М. Квієк у своїй праці «Університет і держава. Вивчення глобальних трансформацій» [1], вибір національної освітньої політики, моделі фінансування університетів у майбутньому, знаходження додаткових ресурсів для державної підтримки вищої освіти як одного з визначальних факторів конкурентоспроможності держави є надзвичайно важливим та актуальним для України сьогодні [1, с. 2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вища освіта за умов бюджетних обмежень

перебуває у центрі уваги Д. Даковської [2]. Питання фінансування та врядування у вищій освіті Польщі розглянуті М. Квіском та К. Сзадковським [3]. Реформи у сфері урядування університетів на основі аналізу досвіду Польщі, Нідерландів, Австрії, Португалії проаналізовані Д. Антоновичем та В. Джонглодом [4].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідники переважно акцентували увагу на загальних аспектах вищої освіти та урядуванні університетів, а питання фінансової автономії університетів залишається недостатньо розкритим.

Мета статті – проаналізувати стан та передумови забезпечення фінансової автономії університетів Польщі.

Виклад основного матеріалу. За реалізацію цілей освітньої політики, регулювання й фінансування закладів вищої освіти відповідальним є Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego [5] (Міністерство науки та вищої освіти). Міністр науки та вищої освіти здійснює нагляд за діяльністю закладів вищої освіти (далі – ЗВО) в частині відповідності їх діяльності та статутів до законодавства, надає дозволи щодо заснування недержавних закладів вищої освіти та здійснює контроль за використанням державних фінансових ресурсів.

Нормативно-правове забезпечення у сфері вищої освіти Польщі містить такі ключові документи:

- Constitution of the Republic of Poland (Конституція Республіки Польща) [6] 1997 р.;
- Law on Higher Education (Закон «Про вищу освіту») [7] 2005 р.;
- Law on Higher Education and Science (Закону «Про вищу освіту та науку») [8] 2018 р.

Ustawa o Narodowym Centrum Nauki (Закон Про Раду фінансування фундаментальних досліджень) 2010 р. [9].

Зазначимо, що право на автономію закріплено у Конституції Республіки Польща. У ст. 70 зазначено: «Публічна влада забезпечує громадянам загальний і рівний доступ до освіти. З цією метою вони створюють і підтримують системи з надання індивідуальної фінансової та організаційної допомоги учням і студентам. Умови надання допомоги визначаються законом. Забезпечується автономія вищих шкіл на принципах, визначених законом» [6].

У результаті реформування вищої освіти 2009 року створено організації-посередники між закладами вищої освіти та державою, що мають функцію координування. Засновано дві незалежні Ради досліджень, що фінансуються державою (для фундаментальних досліджень (Narodowe Centrum Nauki, NCN) та для прикладних досліджень (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, NCBR)). Було оновлено Комітет з акредитації Польщі (Polska Komisja Akredytacyjna, PKA) та Національний комітет з оцінки наукових підрозділів (Komitet Ewaluacji

Jednostek Naukowych, KEJN), основним завданням якого є проведення комплексної оцінки дослідницької діяльності наукових підрозділів відповідно до міжнародних стандартів. У результаті оцінки наукові підрозділи класифікують за такими категоріями: А+ – провідний рівень у країні, А – достатній, В – прийнятний з рекомендацією посилити наукову діяльність і С – незадовільний рівень. Отже, відбулися зміни у врядуванні та фінансуванні публічних закладів вищої освіти через вимірювання на основі результатів досліджень [10, с. 338].

Відзначимо, що наступна реформа системи вищої освіти Польщі започаткована із прийняттям Law on «Higher Education and Science» (Закону «Про вищу освіту та науку») [8] 2018 р. У ст. 3 зазначено, що основою системи вищої освіти та науки є свобода викладання, художньої творчості, наукових досліджень та оприлюднення їх результатів, автономія університету [8].

Відповідно до нового Закону основними принципами для закладів вищої освіти є такі [11]:

- заклади вищої освіти є автономними у всіх сферах своєї діяльності;
- регулювання діяльності закладів вищої освіти здійснюється на основі принципів свободи викладання, свободи досліджень та художньої творчості;
- заклади вищої освіти є складовою частиною національної системи освіти та досліджень, їх місією є діяльність із викладання та досліджень;
- ЗВО співпрацюють у галузі досліджень та розробок для зацікавлених сторін, а також через участь роботодавців у розробці навчальних програм та навчальному процесі;
- центральні органи влади та місцевого самоврядування можуть приймати рішення щодо ЗВО лише у випадках, передбачених законодавчими актами Парламенту.

Зазначимо, що частка витрат на вищу освіту у Польщі складає 1,4% ВВП, тобто перебуває на рівні середнього значення 22 для країн ЄС (1,35% ВВП) і не перевищує показників по країнам ОЕСР (1,54% ВВП). Із державних джерел – 1,1% ВВП [12]. Існує залежність університетів від урядового фінансування.

Якщо поглянути на структуру надходжень університетів від діяльності із викладання у 2016/2017 н.р., то вона виглядає так [13]:

- 80,1 (80,8%) – гранти (субсидії) з Державного бюджету;
- 0,1% – кошти бюджетів органів місцевого самоврядування;
- 10,4 (9,7%) – студентські фінансові внески;
- 9,4% – інше.

Тобто у 2017 р. порівняно із 2016 р. спостерігаємо збільшення частки грантів у вигляді субсидій з Державного бюджету та скорочення частки надходжень від оплати навчання на 0,7%, частка інших надходжень та надходжень з бюджетів органів місцевого самоврядування не змінилася.

Державний бюджет залишається основним джерелом фінансування закладів вищої освіти. Фінансування вищої освіти входить до розділу «Державний бюджет», що перебуває у віданні профільного Міністра, та розділу «Вища освіта та наука», включеного до інших розділів Державного бюджету. Загальний бюджет, виділений на ці цілі, визначається щорічно в Законі «Про бюджет».

Відповідно до Закону «Про вищу освіту та науку» 2018 р. рівень державного бюджетного фінансування вищої освіти та науки, виділений на певний фінансовий рік, не може бути нижчим, ніж у попередньому році.

Формула фінансування на національному рівні базується на вхідних критеріях, що враховують різні категорії науково-педагогічного персоналу та студентів (вага 45% і 40%), що корегуються (зважаються) на коефіцієнти наукового потенціалу та доступності викладання (кількість студентів на викладача) [14, с. 91]. Формула розподілу фінансування у 2017/2018 н.р. містила такі зважені показники: кількість студентів (40%), науково-педагогічний персонал (45%), дослідження (10%), міжнародне співробітництво (5%), оцінка якості на основі загального показника оцінки якості досліджень.

Розподіл фінансових ресурсів серед закладів вищої освіти здійснюватиме профільний міністр. Обсяг фінансування залежатиме від типу закладу вищої освіти (університетського або неуніверситетського, державного або приватного). У табл. 1 подано напрями та критерії розподілу фінансових ресурсів на основі алгоритму.

Грантове фінансування регулюється правилами здійснення виплат та обліку. Грант може бути використаний для фінансування або спільного фінансування конкретних публічних завдань.

Для отримання гранту від закладу вищої освіти часто вимагається власний внесок. На відміну від цього організація-бенефіціар вирішує, який тип субсидії і на яку мету буде використано.

Ключовими змінами відповідно до цього Закону є такі [16]:

- розширення автономії ЗВО та передача компетенцій щодо внутрішньої структури ЗВО;

- мінімальні законодавчі обмеження, що полягають у регулюванні центральних органів ЗВО. У такому разі Статут ЗВО стане його конституцією, що регулюватиме основні принципи та питання організації діяльності ЗВО;

- створення нового органу – Ради ЗВО, до складу якої увійдуть представники неакадемічної спільноти. ЗВО прийматиме рішення щодо їх більшості у Раді;

- зміни щодо фінансування ЗВО, які передбачають, що ЗВО отримуватиме одну субсидію замість низки попередніх цільових субсидій. Обсяг цієї субсидії буде розподілений відповідно до потреб ЗВО. Передбачено зростання фінансування вищої освіти загалом (наприклад, 3 млрд. злотих на ЗВО у вигляді державних облігацій, додаткові 700 млн. злотих на вищу освіту та дослідження, передбачені у бюджеті на 2019 рік). Це дозволить ЗВО здійснювати більший контроль та мати ширший діапазон прийняття рішень щодо витрат.

За повідомленням Європейської асоціації університетів, рівень фінансової автономії університетів Польщі у 2017 р. складав 54% завдяки таким показникам:

- термін державного фінансування – один рік;
- тип державного фінансування – блоковий грант і наявні обмеження на розподіл обсягу фінансування;

Таблиця 1

Напрями та критерії розподілу обсягу фінансування закладів вищої освіти Польщі

Напрями розподілу фінансування	Критерії розподілу фінансування, що застосовуються в алгоритмі
Підтримка та розвиток викладацького потенціалу (навчання студентів очної форми, утримання студентських гуртожитків, професійний розвиток персоналу)	Групи закладів вищої освіти, професорсько-викладацький склад та студенти очної форми навчання, індекси/показники витрат за дисциплінами
Підтримка та розвиток дослідницького потенціалу (підготовка кадрів в докторантурі)	Тип суб'єкта, докторанти, категорії досліджень, індекси витрат дисциплін, найманий персонал, що проводить наукову діяльність
Фінансові пільги для студентів (грант на утримання, грант для студентів з особливими потребами, виплата матеріальної допомоги, стипендія ректора)	Студенти, які отримують гранти на утримання, студенти з особливими потребами
Інвестиції / капітальні витрати, пов'язані з діяльністю з викладання та досліджень	Важливість відповідного інвестиційного проєкту для даного закладу вищої освіти, вплив запланованого інвестиційного проєкту на безпеку його користувачів та скорочення операційних та експлуатаційних витрат закладу вищої освіти, можливість залучення спільного фінансування з інших джерел для запланованої роботи або завдань
Завдання, пов'язані з забезпеченням адекватних умов для повноцінної участі студентів з особливими потребами у навчальному процесі та науковій діяльності	Студенти та докторанти із особливими потребами

Джерело: [15]

– університети можуть утримувати надлишкові кошти, але їх розподіл визначається зовнішнім повноважним органом;

– університети можуть отримувати позики з деякими обмеженнями. Держава може бути гарантом за кредитом, якщо кредит передбачає наявність гарантії у вигляді активів університету, що є власністю держави або органів місцевого самоврядування. Заявка на кредит має бути схвалена зовнішнім повноважним органом;

– університети можуть продавати будівлі, але існують обмеження;

– для студентів з країн – членів ЄС відсутня плата за навчання, а для студентів з країн, що не є членами ЄС, рівень плати за навчання встановлюється на основі погодження між університетами та зовнішнім органом.

Заклади вищої освіти можуть здійснювати підприємницьку діяльність у вигляді створення товариств з обмеженою відповідальністю, що відокремлена від основної діяльності закладу організаційно та фінансово й охоплює сферу та форми, визначені їх статутами. Як й інші суб'єкти державного сектору, заклади вищої освіти не можуть володіти/придбати акції (частки) в компаніях або облігації, випущені суб'єктами, відмінними від Державного казначейства або місцевих органів влади.

Висновки. У процесі реформування вищої освіти запроваджено різні види фінансування для закладів вищої освіти. З 2019 р. заклади вищої освіти отримують субсидії та гранти (раніше надавалися лише гранти). Фінансування закладів вищої освіти здійснюється централізовано коштом державних субсидій через Міністерство науки та вищої освіти. Діяльність з досліджень фінансується через державні субсидії на основі оцінки KEJN, гранти надаються за результатами національних конкурсів фінансування досліджень від NCBR та NCN. Отже, ступінь свободи у розподілі фінансових ресурсів буде змінюватися залежно від типу фінансування. У результаті процесів реформування та модернізації у сфері вищої освіти Польщі створені умови для розширення автономії університетів. Однак рівень фінансової автономії університетів невисокий.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо в аналізі успішного досвіду інших країн Європи щодо запровадження механізмів розширення фінансової автономії університетів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Квієк М. Університет і держава: вивч. глобал. трансформацій / пер. з англ. Т. Цимбала. Київ : Таксон, 2009. 380 с.

2. Dakowska D. Higher Education in Poland: Budgetary Constraints and International Aspirations. Jon Nixon. Higher Education in Austerity Europe, Bloomsbury. 2017. P. 79-81, URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01532977v2/document>.

3. Kwiek M., Szadkowski K. Higher Education Systems and Institutions: Poland. *International Encyclopedia of Higher Education Systems*. Pedro N. Teixeira and J.C. Shin, eds. Cham : Springer, 2019. P. 1-20.

4. Antonowicz D., Jongbloed B. University Governance Reform in the Netherlands, Austria, and Portugal: Lessons for Poland. 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/283073068_university_governance_reform_in_the_netherlands_austria_and_portugal_lessons_for_poland.

5. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. URL: <https://www.gov.pl/web/nauka/podstawowe-informacje>.

6. Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

7. Law on Higher Education. Sejm. 2005. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051641365>.

8. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce 2018 (Law on Higher Education and Science). URL: <https://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2018/08/kdn.pdf>.

9. Ustawa o Narodowym Centrum Nauki. Sejm. 2010. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20100960617/U/D20100617Lj.pdf>.

10. Kwiek M. Building a New Society and Economy: High Participation Higher Education in Poland In B. Cantwell, S. Marginson, A. Smolentseva (eds). High Participation Systems of Higher Education Oxford Scholarship Online: November 2018. DOI: 10.1093/oso/9780198828877.001.0001.

11. Eurydice. Poland Fundamental Principles and National Policies. URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/fundamental-principles-and-national-policies-56_en.

12. OECD. Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>. C. 266–267.

13. Główny Urząd Statystyczny Statistics Poland (2017). Higher education institutions and their finances in 2017. URL: <https://stat.gov.pl/en/topics/education/education>.

14. European Commission (2017). Peer Review Poland's Higher Education and Science system. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/policy-support-facility/peer-review-polish-higher-education-and-science-system>.

15. Eurydice. Higher Education Funding. URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-56_en.

16. Eurydice. Poland National Reforms in Higher Education. URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-higher-education-50_en.