

РОЗДІЛ 2. ТЕОРІЯ І МЕТОДИКА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

ІНСТИТУЦІЙНА ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ КРАЇН ЄВРОПИ

INSTITUTIONAL FINANCIAL AUTONOMY IN EUROPEAN COUNTRIES

З'ясовано, що у країнах Європи відбувається реформування вищої освіти. Виокремлено такі фінансові аспекти реформування сфери вищої освіти, як: розширення та диверсифікація; фінансовий тиск; зростання орієнтації на ринок та пошук недержавних джерел фінансування; акцент на зростання підзвітності закладів вищої освіти, забезпечення вищої якості освіти та ефективності. Встановлено, що фінансова автономія університетів є однією зі складових частин інституційної автономії. До інших складових частин інституційної автономії університетів відносять академічну автономію (навчальні плани, програми та дослідження), організаційну автономію (структуру університету) і кадрову автономію (відповідальність за наймання на роботу, виплату заробітної плати та просування по службі). Визначено показники фінансової автономії університетів згідно з Європейською асоціацією університетів: термін та тип державного фінансування, можливість утримувати надлишкові кошти, можливість позичати гроші, можливість володіти будівлями, можливість встановлювати плату за навчання. Здійснено аналіз стану фінансової автономії університетів країн Європи за вищезазначеними показниками на основі даних звіту "University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017". Досліджено рейтинг країн, що розподілені за кластерами відповідно до рівня фінансової автономії. Експертами Європейської Асоціації Університетів визначено чотири кластери. До «топ-кластеру» віднесено країни, які мають високий рівень автономії (із показником понад 80%), другий («середньо-високий») кластер включає освітні системи із рівнем фінансової автономії університетів від 61% до 80%, третій («середньо-низький») кластер містить освітні системи із рівнем фінансової автономії університетів від 41% до 60%, четвертий («низький») кластер включає освітні системи із рівнем фінансової автономії до 40%.

Ключові слова: академічна автономія, організаційна автономія, кадрова автономія,

інституційна автономія, фінансова автономія університету, рейтинг, кластер.

It is defined that there are higher education reforms in Europe. The following financial aspects of higher education reforms are highlighted. They are expansion and diversification, fiscal pressure, increasing market orientation and searching for non-state sources of financing, an emphasis on increasing accountability of higher education institutions, ensuring of higher quality of education and efficiency. It is revealed that financial autonomy of universities is one of the components of institutional autonomy. Other components of the institutional autonomy of universities include academic autonomy (curriculum, programs and research), organisational autonomy (university structure), staffing autonomy (responsibility for hiring, paying salaries and promotion). Indicators of financial autonomy of universities according to the European University Association are defined. They are length and type of public funding, capacity to keep surplus, capacity to borrow money, ability to own buildings, ability to charge tuition fees for national/EU students, ability to charge tuition fees for non-EU students. Financial autonomy of universities in Europe has been analyzed according to the indicators, based on the report "University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017". Rank of countries that are divided by clusters according to the level of financial autonomy is investigated. Experts from the European University Association four clusters have been identified. Countries with a high level of autonomy (with an index of more than 80%) are classified in the "top cluster", the second ("medium high") cluster includes educational systems with a degree of financial autonomy of universities from 61% to 80%, and the third ("medium low") cluster contains educational systems with financial autonomy of universities from 41% to 60%, the fourth ("low") cluster includes educational systems with financial autonomy up to 40%.

Key words: academic autonomy, organisational autonomy, staffing autonomy, institutional autonomy of university, rank, cluster.

УДК 336:378
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-6085-2019-18-2-32>

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

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Значну роботу щодо з'ясування сутності університетської автономії здійснює Європейська асоціація університетів (European University Association). Починаючи із дослідження "University Autonomy in Europe" (Автономія університетів Європи) [1] 2009 р. Асоціація розпочала моніторити дані про інституційну автономію з метою забезпечити можливість спеціалістам-практикам з університетів і керівним органам більш ефективно порівнювати рівні університетської автономії у країнах Європи. Система показ-

ників автономії є ще одним кроком у цьому процесі завдяки опису поточного стану справ щодо університетської автономії, ранжуванню і рейтингу систем вищої освіти відповідно до їхнього ступеня автономії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор. Експертами Європейської асоціації університетів E. Pruvot, T. Estermann здійснено аналіз стану автономії університетів у 2017 р. [2], складові елементи результат-орієнтованого фінансування університетів та його вплив на інституційну автономію досліджено E. Bennetot Pruvot, A.-L. Claeys-Kulik, T. Estermann [3], фінан-

сові аспекти управління отриманими фінансовими ресурсами на рівні структурних підрозділів університетів розглянуто W. Szwebs [4].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. З розвитком методології, що вимірює й оцінює різні рівні інституційної автономії в системах вищої освіти країн Європи, проєкт Європейської асоціації університетів є новим етапом розгляду проблеми. Експерти Асоціації розглядають автономію з інституційної точки зору, залучаючи до дослідження університетський сектор, що здебільшого представлений національними асоціаціями ректорів країн Європи.

Мета статті – проаналізувати показники та з'ясувати рівень фінансової автономії університетів країн Європи.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням здобутих наукових результатів. У документі "Prague Declaration – European Universities: Looking forward with confidence" (Празька декларація – Європейські університети: в очікуванні з упевненістю) [5] 2009 р. представлено десять чинників успіху для європейських університетів у наступному десятилітті, серед яких виокремлено й автономію закладу вищої освіти: «Університети мають зміцнити автономію, щоб краще служити суспільству та, зокрема, щоб забезпечити сприятливі нормативні рамки, що дають змогу керівництву університетів ефективно проєктувати внутрішні структури, обирати та навчати персонал, формувати академічні програми та використовувати фінансові ресурси відповідно до своєї особливої інституційної місії та профілю» [5, с. 24].

Фінансова автономія університетів є однією зі складових частин інституційної автономії. Зокрема, у "Lisbon Declaration" [6] (Лісабонській декларації) 2007 р. визначено, що «автономія передбачає контроль основних активів, таких як майно та персонал, а також готовність бути підзвітним як внутрішній університетській спільноті (співробітникам і студентам), так і суспільству загалом. Автономія має базуватися на адекватному державному фінансуванні та сприяти стратегічному управлінню державними та приватними доходами й ендаументами (від філантропів, компаній, випускників та студентів) безпосередньо університетами» [6, с. 7]. У цьому документі було виокремлено академічну автономію (навчальні плани, програми та дослідження), фінансову автономію (бюджетне планування), академічну автономію (структуру університету) та академічну автономію (відповідальність за наймання на роботу, виплату заробітної плати та просування по службі). За цими складниками Європейська асоціація університетів аналізує стан інституційної автономії у 29 країнах Європи.

Деталізацію показників фінансової автономії представлено у табл. 1.

Проаналізуємо стан фінансової автономії країн Європи за вищезазначеними показниками на основі даних звіту "University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017" [2].

Термін та тип державного фінансування. Найбільш поширений період фінансування становить один фінансовий рік. Триваліший період фінансування має місце в Австрії, Бранденбурзі й Люксембурзі. У освітніх системах цих країн бюджети визначаються на три, два та чотири роки відповідно. Період фінансування деяких університетів Швейцарії може становити більше одного року, але потрібне щорічне затвердження відповідним рішенням парламенту кантону або федерального парламенту.

У більшості освітніх систем країн Європи університети отримують базове рекурентне (періодичне) державне фінансування у вигляді блок-грантів для покриття витрат від основної діяльності. Блок-гранти є фінансовими грантами у вигляді субсидій, які покривають декілька категорій витрат, зокрема, витрати на навчальний процес, поточні операційні витрати та/або витрати на дослідження. Механізми державного фінансування включають фінансові ресурси, що надаються на конкурсній основі та пряме цільове фінансування на заздалегідь визначені цілі.

У Угорщині, окрім відсутності можливостей внутрішнього переміщення за різними категоріями, будь-яке рішення щодо фінансових питань має отримати схвалення Канцлера, посаду якого запроваджено в університетах у 2014 році та якого призначає безпосередньо Прем'єр-міністр. Це впливає на спроможність університету приймати рішення щодо внутрішнього розподілу фінансових ресурсів.

Здебільшого університети отримують блок-гранти, які далі можуть бути розподілені, за винятком деяких незначних обмежень. В Ірландії частина блок-гранту має цільове призначення для реалізації конкретних заходів, таких як розширення доступу до вищої освіти для студентів з особливими потребами, які мають фінансові труднощі. Використання цих фінансових ресурсів для інших цілей заборонено. У Польщі університети отримують блок-грант на викладання, тоді як обсяг фінансування досліджень виділяється безпосередньо факультетам закладу.

Утримання надлишкових коштів з державного фінансування. Практично в усіх освітніх системах університетам дозволено зберігати надлишки із державного фінансування. Університети наступних 16 систем вищої освіти можуть вільно утримувати надлишкові кошти з державного фінансування, таких як: Австрія, Хорватія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Гессен, Італія, Латвія, Нідерланди, Північний Рейн-Вестфалія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швейцарія, Великобританія. Але є також певні обмеження, які включа-

ють необхідність схвалення зовнішнього органу (у тому числі шляхом інтеграції надлишку до бюджету наступного року), максимальний ліміт або попереднє визначення виду діяльності, на яку надлишок може бути витрачений. В Ірландії, Литві та Сербії університетам не дозволено зберігати надлишки.

Запозичення. Університети у семи системах вищої освіти, зокрема Греції, Гессену, Угорщини, Норвегії, Португалії, Швейцарії й Туреччини, не можуть здійснювати запозичення на фінансових ринках. Приватні університети Португалії і Туреччини, засновниками яких є фонди, теоретично мають таку можливість. Університети Австрії, Чехії, Данії, Естонії, Фінляндії та Нідерландів можуть здійснювати запозичення без жодних обмежень.

Можливість здійснювати запозичення є регламентованою. Більше чверті проаналізованих освітніх систем дають змогу університетам брати кредити (Гессен, Угорщина, Норвегія, Португалія, Сербія, Швейцарія), не встановлюючи конкретних обмежень (Австрія, Данія, Естонія, Фінляндія, Фландрія, Валлонія, Латвія, Нідерланди).

Право власності на землю та будівлі. Можливість університетів самостійно купувати, продавати та будувати об'єкти інфраструктури тісно пов'язана зі свободою у визначенні інституційної стратегії та академічного профілю [7, с. 33]. Більшість систем дають можливість університетам володіти будівлями. Винятки становлять Бранденбург, Гессен та Північний Рейн-Вестфалія, а також Угорщина, Сербія та Швеція. У Литві залишається

Таблиця 1

Показники фінансової автономії Європейської асоціації університетів [2]

Термін та тип державного фінансування	Термін	більше одного року
	Тип	один рік
Можливість утримувати надлишкові кошти	Тип	менш ніж за один рік
		постатейний бюджет
		блоковий грант і немає ніяких обмежень на розподіл фінансування
		блоковий грант розділений на широкі категорії і не має або має обмежені можливості для переміщення коштів між ними
		блоковий грант, але можливості внутрішнього розподілу обмежені законом
		інші обмеження
Можливість позичати гроші	Тип	не можна утримувати
		можна утримувати без обмежень
		можна утримувати до максимального відсотка
		можна утримувати, але необхідне затвердження зовнішнього органу
		можна утримувати, але їх розподіл попередньо визначається зовнішнім органом влади
		можна утримувати з іншими типами обмеження
Можливість володіти будівлями	Тип	не можуть позичати гроші
		можуть позичати гроші без обмежень
		можуть позичати гроші до максимального відсотка
		можуть позичати гроші зі схвалення зовнішнього органу
		можуть позичати гроші у конкретних банків (визначених зовнішнім органом влади)
		можуть позичати гроші з іншими типами обмежень
Можливість встановлювати плату за навчання (бакалаврат, магістратура, аспірантура)	Студенти з держав-членів ЄС	не дозволяється володіти своїми будівлями
		можуть продавати свої будівлі без обмежень
		можуть продавати свої будівлі зі схвалення зовнішнього органу
	Студенти з держав-не членів ЄС	можуть продавати свої будівлі з іншими типами обмежень
		не дозволяється продавати свої будівлі
		Інші обмеження
Можливість встановлювати плату за навчання (бакалаврат, магістратура, аспірантура)	Студенти з держав-членів ЄС	університети можуть вільно встановлювати рівень плати за навчання
		університети і зовнішній орган влади співпрацюють у встановленні рівня плати за навчання
		університети можуть встановлювати рівень плати за навчання в межах граничного розміру, встановленого зовнішнім органом влади
	Студенти з держав-не членів ЄС	тільки зовнішній орган влади має право встановлювати рівень плати за навчання
		плата за навчання відсутня
		університети можуть вільно встановлювати рівень плати за навчання
Студенти з держав-не членів ЄС	університети і зовнішній орган влади співпрацюють у встановленні рівня плати за навчання	
	університети можуть встановлювати рівень плати за навчання в межах граничного розміру, встановленого зовнішнім органом влади	
	тільки зовнішній орган влади має право встановлювати рівень плати за навчання	
Студенти з держав-не членів ЄС	плата за навчання відсутня	

правило, що університети не можуть продавати будівлі; однак у деяких випадках університети можуть звертатися до Уряду із проханням дозволити передачу нерухомості.

Продовжує існувати посередницька модель, де (напів)державне агентство володіє університетськими будівлями. Це має місце в Австрії, де будівлі перебувають у власності університетів або під управлінням квазі-урядової компанії, що відповідає за нерухомість у державній власності. У Швеції університети не можуть володіти будівлями, якими на 60% керує державна компанія (інші 40% належать іншим компаніям з нерухомості на відкритому ринку). У шести країнах (Хорватія, Ісландія, Люксембург, Норвегія, Словенія, Швейцарія) закладам для продажу об'єктів нерухомості необхідно отримати дозвіл зовнішнього повноважного органу, як правило, Міністерства освіти або Парламенту.

Можливість встановлювати плату за навчання та визначати її розмір є важливим чинником забезпечення фінансової стійкості університету, оскільки дає змогу закладу розширити напрями фінансування за рахунок приватних джерел надходжень [7, с. 34]. У країнах Європи представлені чотири

моделі встановлення плати за навчання студентів або реєстраційного внеску. Перша модель, за якої рішення щодо питання рівня оплати приймається виключно університетом. Друга модель передбачає, що питання встановлення плати вирішується спільно у результаті переговорів між державними органами та університетом. Третя модель містить законодавче регулювання цього питання або рішеннями державних органів влади через встановлення межі оплати. Четверта модель передбачає відсутність плати за навчання.

У Австрії у результаті внесених змін до Закону про вищу освіту 2008 р. університети не можуть стягувати плату за навчання національних та іноземних студентів. Однак університети можуть стягувати плату зі студентів, якщо тривалість їхнього навчання перевищує один толерантний семестр, крім деяких конкретних ситуацій, і в цьому разі плата встановлюється зовнішнім повноважним органом. У Англії відбулось зростання рівня оплати навчання для національних та іноземних студентів на рік з 3 тис. фунтів стерлінгів до 9 тис. фунтів стерлінгів у 2012 році і до 9250 фунтів стерлінгів у 2017 році. Очікувана середня плата за 2017/18 становила 8966 фунтів стерлінгів.

Таблиця 2

Рівень фінансової автономії університетів країн Європи у 2017 р. [2, с. 44]

Рейтинг	Система освіти	Показник	Кластер
1	Люксембург	91%	Топ-кластер (High) (81–100%)
2	Латвія	90%	
3	Велика Британія	89%	
4	Естонія	77%	Середньо-високий (Medium high) (61–80%)
	Нідерланди	77%	
6	Фландрія (Бельгія)	76%	
7	Італія	70%	
	Португалія	70%	
	Словаччина	70%	
10	Данія	69%	
11	Фінляндія	67%	
12	Швейцарія	65%	
13	Ірландія	63%	
14	Литва	61%	
15	Хорватія	60%	Середньо-низький (Medium low) (41–60%)
	Ірландія	60%	
17	Австрія	59%	
18	Словенія	57%	
19	Швеція	56%	
20	Іспанія	55%	
21	Польща	54%	
22	Франкомовна спільнота Бельгії	52%	
23	Сербія	46%	
24	Франція	45%	
25	Бранденбург (Німеччина)	44%	
26	Північний Рейн – Вестфалія (Німеччина)	43%	
27	Норвегія	42%	
28	Угорщина	39%	Низький (Low) (0–40%)
29	Гессе (Німеччина)	35%	

У Естонії плата за навчання була скасована для всіх освітніх програм очної форми, де навчання відбувалось естонською мовою з 2013 року. Однак університети можуть стягувати оплату зі студентів, які не мають достатньої кількості балів за ECTS, щоб частково компенсувати витрати на навчання. Кожен університет може стягувати збори до певних лімітів, встановлених Урядом. У Північному Рейні-Вестфалії (Німеччина) плата за навчання була скасована на всіх рівнях навчання в 2011 році. Раніше університети мали змогу встановлювати оплату до максимальної межі, що встановлена зовнішнім органом для бакалаврів та магістрів. Відтепер університети отримують обсяг фінансування від держави, еквівалентний обсягу, отриманому за рахунок зборів.

Таким чином, у табл. 2 представлено рейтинг країн за рівнем фінансової автономії університетів країн Європи у 2017 р. Країни розподілені за кластерами відповідно до рівня фінансової автономії.

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. За результатами аналізу показників фінансової автономії університетів країн Європи експерти Європейської Асоціації Університетів сформулювали рейтинг країн, що розподілені за кластерами відповідно до рівня фінансової автономії. До «топ-кластеру» віднесено три країни, які мають високий рівень автономії (із показником понад 80%), а саме: Люксембург, Латвію і Велику Британію. Покращення значення фінансової автономії університетів Латвії пов'язано із законодавчими змінами 2011/2012 рр., що призвели до зняття обмежень щодо внутрішнього розподілу фінансових ресурсів, на утримання надлишків та здійснення запозичень. Показник Великої Британії відображає ситуацію університетів Англії, де відбулося істотне скорочення, майже на 70%, обсягу державного фінансування університетів Англії у вигляді грантів на викладання та зростання рівня оплати навчання студентів. Другий («середньо-високий») кластер включає освітні системи із рівнем фінансової автономії університетів від 61% до 80% та охоплює 11 країн. Відзначимо, що зростання рівня фінансової автономії університетів Фінляндії та Литви пов'язано із наданням можливості університетам Фінляндії встановлювати рівень плати для іноземних студентів, а у випадку університетів Литви – зняттям обмежень у встановленні плати за навчання на контрактній основі. Університети країн цього кластеру мають відносно гнучкі можливості державного фінансування та можуть

володіти будівлями. Третій («середньо-низький») кластер містить освітні системи із рівнем фінансової автономії університетів від 41% до 60% та охоплює 13 країн. Четвертий («низький») кластер включає освітні системи із рівнем фінансової автономії університетів до 40%, а саме Гессену та Угорщину, та характеризується майже повною відсутністю автономії щодо встановлення оплати за навчання, здатності університетів володіти та продавати будівлі, здійснювати запозичення та утримувати надлишкові фінансові ресурси.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у детальному аналізі кейсів деяких країн Європи щодо запровадження механізмів посилення фінансової автономії університетів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Estermann T. & Nokkala T. University Autonomy in Europe: Exploratory study. European University Association. 2009. URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf.
2. Pruvot E., Estermann T. University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017. European University Association. 2017. URL: <https://eua.eu/resources/publications/350:university-autonomy%C2%A0in-europe-iii-%C2%A0the-scorecard-2017.html>.
3. Bennetot Pruvot E., Claeys-Kulik A.-L., T. Estermann. Designing strategies for efficient funding of universities in Europe. 2015. URL: <https://eua.eu/downloads/publications/designing%20strategies%20for%20efficient%20funding%20of%20universities%20in%20europe%20define.pdf>.
4. Szwebs W. Institutional Financial Autonomy in Practice: A Departmental Perspective. In: Turcan R.V., Reilly J.E., Bugaian L. (eds) (Re)Discovering University Autonomy. Palgrave Macmillan, New York. 2016.
5. European University Association. Prague Declaration – European Universities: Looking forward with confidence. 2009. URL: <https://eua.eu/downloads/publications/prague%20declaration%20%20european%20universities%20looking%20forward%20with%20confidence%202009.pdf>.
6. European University Association. Lisbon Declaration – Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose. EUA, Brussels, May 2007. URL: http://www.eua.be/Libraries/quality-assurance/lisbon_declaration.pdf?sfvrsn=0.
7. Асоціація Європейських університетів Автономія університетів Європи II. Система показників. 2011. URL: <http://ipd.kpi.ua/documents/athena/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%8F%20%D1%83%D0%BD%D1%96%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%96%D0%B2%20%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8%202.pdf>.