

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. Проаналізовано систему фінансування вищої освіти в Україні. Охарактеризовано основні теоретичні та практичні аспекти фінансування вищої освіти. Проаналізовано джерела фінансування вищої освіти. Розглянуто європейську модель фінансування вищої освіти за результатами діяльності (наведено ряд показників, які можуть бути застосовані в розрахунку обсягу фінансування) з метою зробити фінансування більш прозорим з урахуванням змін протягом останніх років.

Ключові слова: вища освіта, державне замовлення, фінансова автономія, зарубіжний досвід, формула фінансування.

Літ. 8.

JEL classification: H41, H52, I22, I23, I28.

Питання розвитку освітніх послуг є ключовим аспектом у підвищенні економічного добробуту суспільства та зростання економіки країни в цілому. Право на здобуття освіти гарантовано Конституцією України. Одне з пріоритетних завдань держави – це забезпечення рівного доступу до системи освіти для всіх верств населення та надання якісних освітніх послуг, що, у свою чергу, забезпечуватиме основні напрями розвитку економіки.

Фінансове забезпечення освіти є основною умовою належної якості освітніх послуг, підтримки конкурентоспроможності вищих навчальних закладів (ВНЗ) не лише в межах держави, а й на світовому ринку. Необхідно враховувати зарубіжний досвід як у децентралізації фінансового забезпечення, так і у визначенні чіткої формули фінансування, яка ґрунтується на елементах прозорості і доступності, що, у свою чергу, дасть відповідь на запитання, на підставі яких показників ВНЗ повинен отримувати кошти і в яких обсягах.

© Ткачук О., 2018

Проблемним питанням процесів фінансового забезпечення функціонування ВНЗ присвятили дослідження В. Савченко, Є. Стадний, А. Касич, В. Циган, О. Співаковський, Л. Паращенко, І. Барматова [1–5], О. Василик, В. Геєць, В. Глущенко, О. Бойко.

Існує невідповідність між завданням державної політики у сфері вищої освіти та обсягами фінансування для забезпечення виконання цих завдань. Відбувається зниження якості освіти, що послаблює її конкурентоспроможність на світовому ринку.

Метою статті є дослідження типів фінансування вищої освіти в Україні, аналіз стану політики у сфері державного замовлення, а також розгляд зарубіжних моделей фінансування.

У сучасному суспільстві вища освіта стає одним із визначальних чинників динамічного соціально-економічного розвитку країни. Зарубіжний досвід показує, що на сьогодні найуспішнішими є держави, котрі мають високу рентабельність інвестицій в освіту, залучаючи як державні, так і приватні кошти.

Для забезпечення належної якості освіти необхідний ефективний організаційно-економічний механізм управління вищою освітою. В умовах розвитку державного управління можна спостерігати трансформацію жорсткого адміністративного контролю в гнучке управління автономними навчальними закладами, де їхня діяльність регулюється за допомогою різних організаційно-економічних методів та інструментів. Система вищої освіти України перебуває у процесі постійного вдосконалення, що зумовлено трансформаційними змінами в суспільстві. Нових підходів потребує вся система управління вищою освітою, у тому числі практика її фінансування.

З огляду на європейський досвід, основними складовими національного багатства та головними ресурсами соціально-економічного розвитку є інтелект, освіта, професіоналізм. Керуючись таким підходом, Україна повинна суттєво змінити бачення ролі людини в політичному, економічному й соціальному житті країни. Українській державі необхідна цілісна політика гуманітарного розвитку, адекватна модернізаційним викликам.

В умовах трансформації економіки і підвищення ролі новітніх технологій у виробництві освіта є необхідним чинником та основним засобом перетворення людського потенціалу в якісний людський капітал. Освіта, що відповідає потребам суспільства та ринку праці, відіграє потужну роль у гуманітарному розвитку, оскільки дає змогу сформувати здатність швидко адаптуватися до сучасних соціально-економічних реалій та забезпечувати належну якість життя.

Основними завданнями в цій сфері є:

- удосконалення практики формування державного замовлення на підготовку фахівців ВНЗ для представників соціально вразливих верств населення;
- забезпечення рівного доступу до якісної безкоштовної освіти представників різних соціальних верств, регіонів тощо;

- заохочення громадян до здійснення витрат на здобуття освіти для себе та членів сім'ї шляхом створення відповідних кредитних, страхових програм, системи податкового кредиту;

- застосовування децентралізованого підходу до професійної підготовки з метою врахування потреб регіональної економіки та задоволення освітніх потреб місцевого населення;

- запровадження гуманістичного характеру освіти на засадах вільного розвитку особистості, виховання соціальної активності та патріотизму;

- здійснення якісних змін у системі підвищення кваліфікації та підготовки кадрів, забезпечення їхньої відповідності тенденціям розвитку ринку праці та потребам людини в удосконаленні її освітнього та кваліфікаційного рівнів протягом усього життя [6].

Механізм державного замовлення (ДЗ) на підготовку кадрів, з одного боку, повинен дати можливість повніше використати світові надбання науково-технічного прогресу в національній економіці, а з другого – регулювати обсяги підготовки кадрів відповідно до попиту ринку праці й освітніх послуг. Вагомим ланцюгом цього механізму є формування й розміщення ДЗ, зокрема на підготовку фахівців з вищою освітою.

Держзамовлення є основною формою державного регулювання соціально-економічних відносин між державою, навчальними закладами та організаціями, громадянами, підвищення освітнього й наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їхніх потреб, інтересів і здібностей. На обсяги ДЗ впливають такі фактори:

- темпи розвитку економіки на кожному конкретному етапі, що зумовлюють обсяги поточної, середньострокової та перспективної потреби в кадрах;

- стратегічні цілі й завдання країни, орієнтація органів виконавчої влади на

підготовку працівників відповідного профілю;

- накопичення технічних, наукових та інтелектуальних знань із метою виведення країни на передові рубежі світового розвитку;

- доступність навчання для обдарованої молоді через систему державної підтримки, що сприяє забезпеченню країни висококваліфікованим персоналом;

- цільова підтримка окремих верств населення у здобутті освіти, які потребують соціального захисту;

- досягнення збалансованості між підготовкою і потребою в персоналі відповідно до попиту на ринку праці [1].

Протягом останніх дев'яти років загальна кількість місць ДЗ зазнавала відчутних змін, проте зберігався фактично сталий їх розподіл між галузями. На денній формі навчання скоротилася частка суспільних наук на користь інженерії та охорони здоров'я. Водночас лідери залишаються незмінними: інженерія (34 %), суспільні науки (19 %), гуманітарні науки (12 %).

Щодо заочної форми зміни відчутніші. Наприклад, у 2015 р. вага суспільних наук дещо зросла. Лідерами заочної форми є суспільні науки (35 %), інженерія (20 %), гуманітарні науки (12 %), педагогіка (12 %). Утримання багаторічного статус-кво в умовах динамічних змін на ринку праці призводить до поглиблення розбіжностей між університетами та економікою. Це вкотре підтверджує тезу про потребу відійти від моделі ДЗ та шукати інших форм розподілу бюджетних коштів.

Попит на різні спеціальності серед абітурієнтів теж має досить сталу структуру. Більшість заяв на денну форму навчання у 2015 р. було подано на суспільні науки (41 %), гуманітарні науки (15 %) та інженерію (15 %). Водночас попит на інженерію дещо знизився, з 19 до 15 %, що пов'язано з невтішними результатами зовнішнього незалежного

оцінювання (ЗНО) з математики, яке у 2015 р. не склали 22 % випускників [2].

Варто також зважати на той аспект, що ДЗ повинно враховувати виключно потреби держави, відповідно до пріоритетів розвитку, а саме: фінансові ресурси повинні спрямовуватися не на утримання ВНЗ, а на забезпечення надання якісних освітніх послуг студентам, які завдяки своїм знанням мають можливість навчатися за державні кошти.

Крім того, слід пам'ятати й про аспект «недержавного фінансування вищої освіти». Останнє дає можливість ВНЗ забезпечувати свою матеріальну базу в обсязі, необхідному для його підтримки та розвитку. Можна виокремити такі складові недержавного фінансування:

- кошти, одержані на навчання, підготовку підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів;

- плата за надання додаткових освітніх послуг;

- кошти, отримані за науково-дослідні роботи та інші роботи, виконані закладом освіти на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян;

- доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, дільниць і господарств від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання;

- дотації з місцевих бюджетів;

- кредити й позички банків, дивіденди від цінних паперів та доходи від розміщення на депозитних вкладах тимчасово вільних позабюджетних коштів;

- добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, громадян.

Розвиток недержавних форм фінансування відбувається поступово. Крім того, застосування окремих джерел є досить обмеженим із різних причин. Перешкодою для надання фінансової допомоги освіті з боку підприємств та фінансових структур є непрозорість бюджетного процесу на рівні як окремих навчальних

закладів, так і району чи міста. Громадським організаціям чи благодійним фондам важко вступати в контрактні відносини з навчальними закладами, оскільки ті не можуть наймати працівників для виконання професійних завдань. Використання механізмів кредитування освіти також є обмеженим [3].

Однією з пропозицій щодо активізації недержавних форм фінансування стало розроблення механізму податкових пільг для ВНЗ відповідно до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу (щодо неприбуткового статусу навчальних закладів та наукових установ)».

Основна мета цього законопроекту – зберегти за навчальними закладами та науковими установами податкові пільги, установлені чинним Податковим кодексом України для бюджетних установ, і внести зміни до ст. 197. Мета конкретизується, зокрема, у таких завданнях: віднесення навчальних закладів та наукових установ до неприбуткових організацій; звільнення від оподаткування операцій з постачання послуг зі здобуття освіти навчальними закладами, які є неприбутковими організаціями, а також постачання послуг із проведення фундаментальних досліджень, науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт неприбутковими організаціями; вилучення з-поміж об'єктів оподаткування житлової та нежитлової нерухомості неприбуткових організацій [4].

Відповідно до п. 133.4 ст. 133 Податкового кодексу України, обов'язковою умовою для таких організацій є використання своїх доходів (прибутків) виключно для фінансування видатків на своє утримання, реалізації мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених установчими документами [7].

Надання неприбуткового статусу навчальним закладам і установам дасть поштовх до розвитку фінансової самостійності, завдяки якій доцільним стане укладання контрактів з приватними ор-

ганізаціями, що, у свою чергу, може забезпечити не лише фінансову підтримку навчальних закладів, а й робочі місця для студентів.

Фінансова автономія таких закладів є критично важливою для залучення ними позабюджетних або спонсорських коштів чи здійснення гнучкішої фінансової політики та управління. Відсутність фінансової автономії спричиняє обмеження автономії в академічній сфері. Одним із прикладів цього є те, що будь-яке примусове збільшення заробітної плати, котре щорічно відбувається в бюджетних організаціях, неминуче призводить до скорочення штатів. Для науково-педагогічних, наукових працівників це великі втрати.

Поступово ми всі починаємо розуміти, що не можна забезпечити ефективне використання бюджетних коштів в умовах, коли заклади освіти і науки працюють у режимі, який створений для них сьогодні Бюджетним і Господарським кодексами України, коли вони не мають фінансової автономії і, відповідно, не несуть серйозної ринкової відповідальності за результати своєї діяльності.

Водночас перспектива втратити статус бюджетної установи великою мірою лякає керівників і працівників навчальних закладів і наукових установ. Це пов'язано зі специфікою загальної політики оподаткування й контролю в нашій державі, котра все ще не сприятлива для економічного розвитку. Тому мусимо виробити чітку позицію, яка б обґрунтовувала ті зміни до законодавства, що дадуть змогу навчальним закладам і науковим установам розвиватися, залучати додаткові кошти і не перебувати в напівтіньовому режимі. В основу такої позиції має бути покладений принцип відсутності оподаткування для освітньої діяльності. Максимально ліберальний режим оподаткування й регулювання необхідний також для наукової діяльності та інновацій [5].

Зважаючи на зарубіжний досвід фінансування, слід зазначити, що одним із дієвих способів є фінансування за результатами діяльності за допомогою формул та контрактів продуктивності.

Розглядаючи таке фінансування, можна виокремити два його типи, а саме: за формулами та контрактами продуктивності. Продуктивність визначається цілями, яких установа повинна досягти за певний період (наприклад, випускники або результати дослідження, студенти, котрі пройшли рік навчання/склали іспити, заявки на патент). Також мають вагу показники, пов'язані з інтернаціоналізацією, проте вони залежать від конкретних цілей політики.

Основна відмінність між цими двома інструментами – формулами фінансування і контрактами продуктивності, є те що, вони орієнтуються на різні часові показники. Формула фінансування працює з показниками оцінки минулої діяльності університетів, а контракти продуктивності охоплюють цілі та завдання на майбутнє і, залежно від того, наскільки детальним й конкретним вони є, також мають набір показників для оцінки досягнення цілей. Обидва механізми можуть також використовуватися в комбінації.

Фінансування за формулами часто запроваджується, щоб зробити розподіл фінансування прозорішим, пов'язуючи його з показниками виміру. Порівняно з історичним розподілом він дає змогу враховувати зміни показників протягом років, таких як зміна числа студентів, оскільки дані збираються через регулярні інтервали.

Формула фінансування в цьому контексті тлумачиться як механізм для визначення обсягу фінансових коштів, що виділяються на ВНЗ, з використанням математичної формули, яка включає такі змінні, як критерії результативності «на вході» і «на виході». Основу формули для визначення результативності становлять індикатори:

- чисельності студентів (на бакалаврському та магістерському рівнях);
- чисельності міжнародних студентів;
- чисельності міжнародного професорсько-викладацького складу;
- різниці між числом студентів, котрі прибувають до університету з-за кордону та вибувають із нього для продовження навчання за кордоном (модель «лічильника інтернаціоналізації» в Данії) тощо.

Основою формули для визначення результативності університету «на виході» є такі індикатори:

- чисельність студентів, які здобули ступінь (на бакалаврському та магістерському рівнях);
- чисельність осіб, котрі здобули докторський ступінь;
- обсяги залученого зовнішнього фінансування, у тому числі з європейських/міжнародних джерел;
- рівень успішності студентів за шкалою Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (ECTS);
- число реалізованих (які реалізуються) дослідницьких контрактів;
- публікаційна активність дослідників, дані бібліометрики;
- працевлаштування випускників тощо.

Іншим важливим способом фінансування університетів є перфоманс-контракти, або цільові угоди з виконання певних завдань, які укладаються між державними органами та університетами. Такі угоди застосовують у 15 країнах Європи, розглянутих у дослідженні, проте не завжди справляють прямий та чіткий вплив на фінансування ВНЗ. Наведено декілька прикладів, які ілюструють їхнє застосування [8].

- Австрія. Перфоманс-контракт – це результат бюджетних переговорів між профільним міністерством і кожним університетом для визначення обсягів фінансування, при цьому законом встановлено мінімальний рівень таких кош-

тів; досягнення цілей контракту може впливати на перебіг переговорів на наступний період.

– Нідерланди. Перфоманс-контракти запроваджено лише з 2012 р., і їхні результати ще не визначені достатньо чітко. На теперішньому етапі поки що остаточно не зрозуміло, чи впливатимуть такі угоди безпосередньо на обсяги фінансування університетів. На сьогодні контракти базуються на цілях, які погоджуються між профільним міністерством та окремими ВНЗ. У структурі загальної суми блок-грантів для університетів їхня частка становить близько 7 %.

– Федеральні землі Бранденбург та Гессен (Німеччина). Перфоманс-контракти становлять відповідно 2 % та 5 % доходу від загальної суми блок-грантів. Надаються на умовах досягнення специфічних цілей, узгоджених для кожного університету. Проте оцінка таких контрактів недостатньо ретельна і невиконання планових показників рідко спричиняє скорочення відповідного фінансування.

– Данія. Перфоманс-контракти не пов'язані з фінансуванням, але є частиною механізму управління університе-

том (використовуються при внутрішньому розподілі коштів).

Фінансування вищої освіти за рахунок державних коштів має спрямовуватись лише за потребами держави, яка водночас повинна забезпечувати робочими місцями випускників, що сприятиме зменшенню безробіття серед них. В Україні нині спостерігається часткове вдосконалення диверсифікації джерел фінансування, а саме: надання статусу неприбуткової організації дасть перший поштовх до формування контрактних відносин між ВНЗ і приватними організаціями й покращить їхнє фінансове становище. Запозичення зарубіжного досвіду зробить фінансування прозорішим і допоможе розподіляти його за критеріями якості надання освітніх послуг. Для формування ефективного фінансового забезпечення державних ВНЗ слід здійснювати постійний моніторинг діяльності ВНЗ, який дасть змогу виявити кількісні показники соціально-економічних наслідків здійснення державою заходів у освітній сфері та визначити перспективні шляхи розвитку ВНЗ.

Список використаних джерел

1. Савченко В. А. Механізм формування державного замовлення на підготовку фахівців і робітників / В. А. Савченко // Соціально-трудові відносини: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 83–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvtpp_2014_1_12.

2. Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності // Аналітичний центр CEDOS. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.

3. Касич А. О. Особливості фінансування вищої освіти в Україні та інших країнах світу / А. О. Касич, В. А. Циган // Ефективна економіка. – 2013. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2587>.

4. Паращенко Л. Про неприбутковий статус навчальних закладів / Л. Паращенко, І. Барматова // Освіта.ua. 2016. 22 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/vnz/reform/53613/>.

5. Співаковський О. В. Стан фінансування освіти і науки / О. В. Співаковський // Освіта.ua. 2016. 17 листоп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/blogs/53098/>.

6. Концепція гуманітарного розвитку України на період до 2020 року : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lutskrada.gov.ua/actual/konceptsiya-gumanitarnogo-rozvitku-ukrayini-na-period-do-2020-roku>.

7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

8. *Claeys-Kulik A.-L.* Define thematic report: Performance-based funding of universities in europe / Anna-Lena Claeys-Kulik, Thomas Estermann. 2015[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report_-pbf_final-version.

О. ТКАЧУК

FINANCIAL SUPPORT FOR HIGHER EDUCATION IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

Summary. *In this article the main list of tasks for development of education in compliance with the concept of humanitarian development till 2020 is observed. The mechanism of the state order for training and factors which influence it are analysed and characterised. The last years changes in the system of the state order are described. In this article the aspects of non-government financing and the list of its components are outlined and described. The importance of autonomy of higher educational institutions is described. The main concepts of the Law of Ukraine «On introduction of amendments to the Tax Code (non-commercial status of educational and scientific institutions)». The main objective of the project is allocated according to the specified tasks. The European model of financing of the higher education is characterised by means of a formula (a number of indicators which can be applied in calculation of the amount of financing), which is applied in order to make the financing more transparent taking into account changes of recent years. Financing models with the performance contract support (the contractual relations are described along with any contract between a higher educational institution and the state) are the target agreements for achievement of certain tasks.*

Keywords: *the higher education, state order, financial autonomy, foreign experience, financing formula.*