

Фінансове забезпечення вищої освіти в Україні: проблеми та перспективи

Ткачук О.В.

аспірант

ДННУ «Академія фінансового управління»,
молодший науковий співробітник
«Інституту освітньої аналітики»

сектора дослідження якості освіти та забезпечення ринку праці,
відділу статистики і аналітики вищої освіти

У статті виділено та охарактеризовано недержавне фінансування та його складники. Описано важливість автономії вищих навчальних закладів. Проаналізовано концепції проекту закону України «Про внесення змін і доповнень до Податкового кодексу (некомерційний статус навчальних закладів і наукових установ)», виділено основну мету проекту і мету згідно із зазначеними завданнями. Описано модель фінансування за допомогою контракту продуктивності (описуються договірні відносини, за якими формується договір між вищим навчальним закладом та державою) – цільові угоди для досягнення певних завдань.

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

Ткачук А.В. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье выделены и охарактеризованы негосударственное финансирование и его составляющие. Описана важность автономии высших учебных заведений. Проанализированы концепции проекта закона Украины «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс (некоммерческий статус учебных заведений и научных учреждений)», выделена основная цель проекта и цель в соответствии с указанными задачами. Описана модель финансирования с помощью контракта производительности (описываются договорные отношения, с которыми формируется договор между высшим учебным заведением и государством) – целевые соглашения для достижения определенных задач.

Ключевые слова: высшее образование, государственный заказ, финансовая автономия, зарубежный опыт, формула финансирования.

Tkachuk O.V. FINANCIAL SECURITY OF THE HIGHER EDUCATION IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

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)". Financing models with the help a performance contract (the contractual relations are described with which the contract between a higher educational institution and the state is formed) – target agreements for achievement of certain tasks.

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

Постановка проблеми у загальному вигляді. Питання розвитку освітніх послуг є ключовим аспектом у підвищенні економічного добробуту суспільства та економіки країни у цілому. Право на здобуття освіти гарантується Конституцією України. Одне з пріоритетних завдань держави – забезпечення рівного доступу до системи освіти для всіх верств населення та надання якісних освітніх послуг, які, своєю чергою, будуть задовольняти основні напрями розвитку економіки.

Фінансове забезпечення освіти є основною умовою забезпечення якості освітніх послуг, підтримки конкурентоспроможності вищих навчальних закладів не лише в межах

держави, а й на світовому ринку. Необхідно враховувати зарубіжний досвід як у питанні децентралізації фінансового забезпечення, так і у визначенні чіткої формули фінансування, яка б була сформована на елементах прозорості і доступності, що, своєю чергою, дасть відповідь на запитання, на основі яких показників ВНЗ повинен отримувати кошти й яку кількість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням дослідження процесів фінансового забезпечення функціонування вищих навчальних закладів присвятили свої праці В. Савченко [2], Є. Стадний [3], А. Касич [4], В. Циган [4], О. Співаковський [6],

Л. Паращенко [5], І. Барматова [5], О. Василік, В. Геєць, В. Глущенко, О. Бойко.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Існує невідповідність між завданням державної політики у сфері вищої освіти та обсягами фінансування стосовно забезпечення виконання цих завдань. Відбувається зниження якості освіти, що, своєю чергою, послаблює її конкурентоспроможність на світовому ринку.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Головною метою цієї статті є дослідження типів фінансування вищої освіти в Україні, аналіз стану політики у сфері державного замовлення, а також розгляд зарубіжних моделей фінансування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасному суспільстві вища освіта стає одним із визначальних чинників динамічного соціально-економічного розвитку країни. Досвід зарубіжних країн показує, що сьогодні найуспішнішими є ті держави, що забезпечують високу рентабельність інвестицій в освіту, залучаючи як державні, так і приватні кошти. Для забезпечення високої якості освіти необхідна наявність ефективного організаційно-економічного механізму управління вищою освітою. В умовах розвитку державного управління можна спостерігати трансформацію адміністративного жорсткого контролю в гнучке управління автономними навчальними закладами, де регулювання їх діяльності здійснюється 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 і діюча практика її фінансування.

З огляду на європейський досвід, основними складниками 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 і соціальному житті країни. Українській державі необхідна цілісна політика гуманітарного розвитку, адекватна модернізаційним викликам.

Актуальними проблемами у фінансуванні вищої освіти є якість освітніх послуг та обсяг студентської міграції.

Протягом кількох років аналітичний центр CEDOS збирає та аналізує дані про кількість українських громадян, які навчаються у закордонних університетах (рис. 1). Кількість українців на студіях в іноземних університетах станом на 2014/2015 навчальний рік становила 59 648 осіб. Серед найбільш бажаних для навчання країн, як і раніше, залишаються Польща, Німеччина, Росія, Канада, Італія, Чехія, США, Іспанія, Австрія, Франція та Угорщина. Динаміка зростання з 2009 по 2015 р. становила 129%. Якщо порівнювати два останні роки, то приріст становить майже 29%, або 13 266 осіб [1].

CEDOS припускає, що більшість українських студентів, що навчаються за кордоном, мігрували саме з причини того, що хоча й можливість навчання вдома є, але віддача від освіти нижча, ніж у країні призначення, тому вони їдуть здобувати освіту за кордон

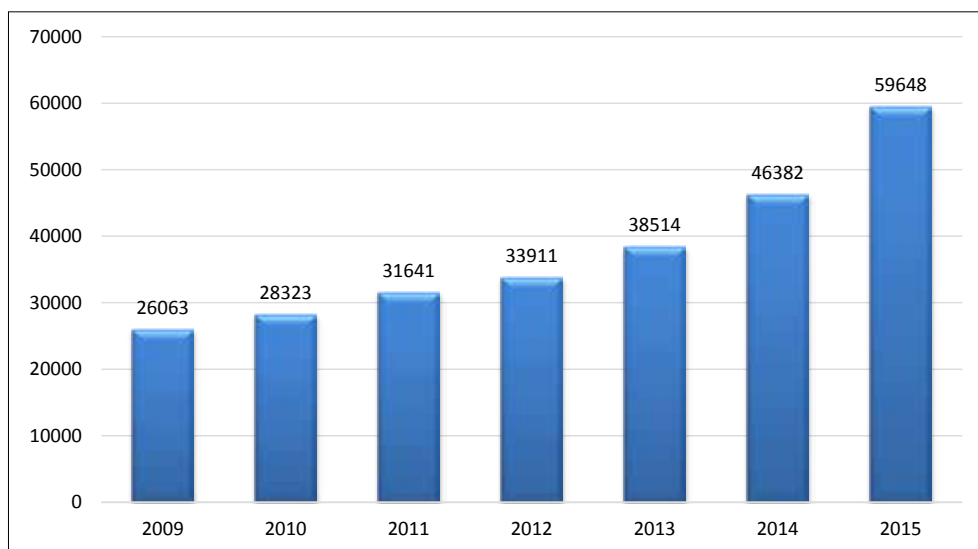


Рис. 1. Динаміка кількості українських студентів у закордонних університетах

**Рейтингові позиції України за складниками
глобального індексу конкурентоспроможності**

	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017
Якість системи освіти у цілому	56	62	70	79	72	54	56
Стан вищої і професійної освіти у цілому	46	51	47	43	40	34	33
Якість вищої математичної і природничої освіти	42	36	34	28	30	38	27
Охоплення вищою освітою (%)	8	7	10	10	13	14	11
Кількість країн – учасниць дослідження	139	142	144	148	144	136	138

з намірами там залишитися на постійне проживання. Припущення базуються на тому, що в Україні доступ до вищої освіти практично необмежений через суттєве державне замовлення і порівняно низьку вартість навчання на контрактній формі, а віддача від вищої освіти порівняно низька. Згідно з дослідженням Вахітової і Купе, у 2007 р. кожен рік вищої освіти в середньому збільшував місячну заробітну плату на 5,6%. Водночас віддача від освіти у ЄС була суттєво вища. У 2005 р. у 28 країнах ЄС збільшення заробітної плати після здобуття вищої освіти в середньому становило 43% (наприклад, у Польщі – 45%, Німеччині – 32%, Чехії – 44%).

Закон України «Про вищу освіту» наводить таке визначення даного поняття: «Якість вищої освіти – сукупність якостей особи з вищою освітою, що відображає її професійну компетентність, ціннісну орієнтацію, соціальну спрямованість і зумовлює здатність задовольняти як особисті духовні і матеріальні потреби, так і потреби суспільства. Якість освітньої діяльності – сукупність характеристик системи вищої освіти та її складників, яка визначає її здатність задовольняти встановлені і передбачені потреби окремої особи або(та) суспільства» [2].

Проаналізувавши індекс глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index), розглянемо динаміку стану якості вищої освіти України на світовій арені і стан освітніх послуг відповідно до міжнародного рейтингу (табл. 1). Хоча в останні аналізовані періоди місце України за показником якості вищої освіти й зросло в рейтинговій таблиці, проте це не змінює того, що на даний момент ми знаходимося на тій самій позиції, що і в 2010–2011 рр. [3].

В умовах трансформації економіки і в умовах підвищення ролі новітніх технологій у виробництві освіта є необхідною умовою та основним засобом перетворення людського потенціалу в якісний людський капітал. Освіта, що відповідає потребам суспіль-

ства та ринку праці, відіграє потужну роль у гуманітарному розвитку, оскільки дає змогу сформувати здатність швидко адаптуватися до сучасних соціально-економічних реалій та забезпечувати собі належну якість життя.

Основними завданнями у цій сфері є:

- вдосконалення практики формування державного замовлення на підготовку фахівців вищими навчальними закладами для представників соціально вразливих верств населення;

- забезпечення рівного доступу до якісної безкоштовної освіти представників різних соціальних верств населення, регіонів тощо;

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

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

- запровадження гуманістичного характеру освіти на основі вільного розвитку особистості, вихованні соціальної активності та патріотизму;

- здійснення якісних змін у системі підвищення кваліфікації та підготовки кадрів, забезпечення їх відповідності тенденціям розвитку ринку праці та потребам людини вдосконалювати свій освітній та кваліфікаційний рівні протягом усього життя [4].

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

ДЗ є основною формою державного регулювання соціально-економічних відносин між державою, навчальними закладами та організаціями, громадянами, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх 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 та завдання країни, орієнтація органів виконавчої влади на підготовку працівників відповідного профілю;
- накопичення технічних, наукових та інтелектуальних знань для 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 [5].

Також необхідно враховувати той аспект, що державне замовлення повинно враховувати виключно потреби держави виходячи з пріоритетів розвитку, а саме: фінансові ресурси повинні бути спрямовані не на утримання ВНЗ, а на забезпечення надання якісних освітніх послуг студентам, які завдяки своїм знанням здобули можливість навчатися за державні кошти.

Необхідно врахувати й недержавне фінансування вищої освіти. Воно дає можливість ВНЗ забезпечувати свою матеріальну базу в тому обсязі, який необхідний для його підтримання та розвитку. Можна виділити такі складники, як:

- кошти, одержані на навчання, підготовку підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів;
- плата за надання додаткових освітніх послуг;
- кошти, одержані 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 і 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 як на рівні окремих навчальних закладів, так і на рівні району чи міста. Громадським організаціям чи благодійним фондам важко вступати у контрактні відносини з навчальними закладами, оскільки вони не можуть наймати працівників для виконання професійних завдань. Використання механізмів кредитування освіти також є обмеженим [6].

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 законопроектного – зберегти за навчальними закладами та науковими установами податкові пільги, установлені чинним Податковим кодексом для бюджетних установ, і внести зміни до ст. 197. Мета конкретизується, зокрема, такими завданнями:

- віднесенням навчальних закладів та наукових установ до неприбуткових організацій;
- звільненням від оподаткування операцій із 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;
- вилученням з-поміж об'єктів оподаткування житлової та нежитлової нерухомості неприбуткових організацій [7].

Відповідно до п. 133.4 ст. 133 Податкового кодексу, 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 [8].

Надання неприбуткового статусу навчальним закладам і установам дасть поштовх для розвитку фінансової самостійності, завдяки якій доцільним стане укладання контрактів із приватними організаціями, що, своєю чергою, може дати не лише фінансову підтримку для навчальних закладів, а й забезпечить робочими місцями студентів.

Фінансова автономія таких закладів є критично важливою для залучення ними позабюджетних коштів, спонсорських коштів чи проведення більш гнучкої фінансової політики та управління. Відсутність фінансової автономії тягне за собою обмеження автономії в академічній сфері. Будь-яке примусове збільшення заробітної плати, яке 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 такому режимі, який забезпечують для них сьогодні Бюджетний і Господарський кодекси, коли вони не володіють фінансовою автономією і, відповідно, не несуть серйозної ринкової відповідальності за результати своєї діяльності.

Аналіз зарубіжного досвіду дає змогу виділити основні інструменти фінансування ВНЗ, які, своєю чергою, можуть бути використані в Україні: пряме бюджетне фінансування на покриття витрат; пряме бюджетне фінансування за програмно-цільовим методом (орієнтоване на досягнення результату); бюджетне фінансування з використанням державних зобов'язань (освітніх ваучерів); освітнє кредитування; освітні заощадження; грантове кредитування; отримання плати за навчання від споживачів (замовників) освітніх послуг; корпоративне фінансування (коштом корпорацій або майбутніх роботодавців) [9].

Ці інструменти використано в таких моделях, як: фінансування за результатами діяльності (фінансування за допомогою формули) та фінансування за контрактами продуктивності. Продуктивність визначається цілями, які установа повинна виконати за певний період часу (наприклад, випускники або результати дослідження, студенти які пройшли рік навчання/здали іспити, заявки на патент). Водночас також мають вагу показники, пов'язані з інтернаціоналізацією, проте вони залежать від конкретних цілей політики.

Основною відмінністю між цими двома інструментами фінансування – формули

фінансування і контрактів продуктивності – є те що, вони орієнтуються на різні часові показники. Формула фінансування працює з показниками оцінки минулої діяльності університетів, а контракти продуктивності включають цілі та завдання на майбутнє, і залежно від того, наскільки детальним і конкретним вони є, також мають набір показників для оцінки досягнення цілей. Обидва механізми можуть бути також використані в комбінації.

Фінансування за формулами часто вводиться, щоб зробити розподіл фінансування більш прозорим, 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 у цьому контексті тлумачиться як механізм для визначення обсягу фінансових коштів, що виділяються на вищій навчальний заклад, використовуючи математичну формулу, яка включає в себе такі змінні, як критерії результативності «на вході» і «на виході». Основу формули для визначення результативності становлять такі індикатори:

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

Основу формули для визначення результативності університету на виході складають такі індикатори:

- чисельність студентів, які здобули ступінь (на бакалаврському та магістерському рівнях);
- чисельність осіб, які здобули докторський ступінь;
- обсяги залученого зовнішнього фінансування, у тому числі з європейських/міжнародних джерел;
- рівень успішності студентів за шкалою 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 по досягненню певних завдань, які укладаються між державними органами та університетами. Такі угоди знаходять своє застосування у 15-ти країнах Європи, які розглядаються в дослідженні, проте не завжди мають прямий та чіткий вплив на фінансування ВНЗ. Наведемо декілька прикладів, які ілюструють їхнє застосування:

- Австрія: перфоманс-контракт – це результат бюджетних переговорів між профільним міністерством і кожним університетом для визначення обсягів фінансування, при цьому законом установлений мінімальний рівень таких коштів; досягнення цілей контракту може впливати на хід переговорів на наступний період.

- Нідерланди: перфоманс-контракти запроваджені лише з 2012 р. і їхні результати ще недостатньо чіткі. На даному етапі поки що не досить зрозуміло, чи будуть такі угоди безпосередньо впливати на обсяги фінансування університетів. На даний момент 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%.

- 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 карається скороченням відповідного фінансування.

- Данія: перфоманс-контракти не пов'язані з фінансуванням, але є частиною механізму управління університетом (використовуються при внутрішньому розподілі коштів) [10].

Висновки з цього дослідження. Фінансування вищої освіти за рахунок державних коштів повинно спрямовуватися лише за потребами держави, яка водночас повинна забезпечувати робочими місцями випускників, що сприятиме зменшенню безробіття серед випускників. Нині в Україні спостерігається часткове вдосконалення диверсифікації джерел фінансування, а саме надання статусу неприбуткової організації дасть перший поштовх до утворення контрактних відносин між ВНЗ та приватними організаціями і поліпшить їх фінансове становище. Запозичення зарубіжного досвіду зробить фінансування більш прозорим і надасть можливість розподіляти його за критеріями якості надання освітніх послуг. Для формування ефективного фінансового забезпечення державних ВНЗ необхідно здійснювати постійний моніторинг діяльності ВНЗ, який дасть змогу виявити кількісні показники соціально-економічних наслідків здійснення державою заходів в освітній сфері та визначити перспективний розвиток ВНЗ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Слободян О., Стадний Є. Українські студенти за кордоном: скільки та чому? / О. Слободян, Є. Стадний // Аналітичний центр CEDOS. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://cedos.org.ua/uk/osvita/ukrainski-studenty-za-kordonom-skilky-ta-chomu>.
2. Закон України «Про освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-12>.
3. The Global Competitiveness Index report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.weforum.org/>.
4. Концептуальна модель розвитку України на період до 2020 року [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.lutskrada.gov.ua/actual/konceptsiya-gumanitarnogo-rozvitku-ukrayini-na-period-do-2020-roku>.
5. 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/stvtp_2014_1_12.
6. Касич А.О., Циган В.А. Особливості фінансування вищої освіти в Україні та інших країнах світу / А.О. Касич, В.А. Циган [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2587>.
7. Паращенко Л., Барматова І. Про неприбутковий статус навчальних закладів / Л. Паращенко, І. Барматова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/vnz/reform/53613/>.
8. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. Боголіб Т.М. Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в трансформаційний період : [монографія] / Т.М. Боголіб. – К. : Міленіум, 2006. – 324 с.
10. Anna-Lena Claeys-Kulik, Estermann T. Define thematic report: Performance-based funding of universities in europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eua.be/Libraries>.