

of industrialization, society comprehension, education globalization and consists of various generations of technical devices.

Key words: distance learning, correspondence learning, open learning, online learning, stages of development of DL, generation of technical devices, the level of interactivity.

Стаття надійшла до редакції 28.02.2013 р.

Прийнято до друку 27.06.2013 р.

Рецензент – д. п. н., проф. Штефан Л. А.

УДК 378.11

М. М. Гладченко

**ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТУ ЯК ПЕРЕДУМОВА
ПОЯВИ І РОЗВИТКУ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ
ВИЩОЇ ОСВІТИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Зважаючи на результати позитивного впливу фінансової автономії університету на появу і розвиток стратегічного менеджменту вищої освіти країн Європейського Союзу, вивчення досвіду цих країн сприятиме покращенню національної системи вищої освіти і впровадженню стратегічного менеджменту вищих навчальних закладів в Україні.

В Україні проблеми стратегічного менеджменту освіти вивчають Г. А. Дмитренко, Г. В. Єльнікова, Л. М. Калініна, В. І. Луговий, В. І. Маслов, В. В. Олійник. У працях науковців визначається сутність стратегічного менеджменту освіти. Проте в педагогічній літературі недостатньо приділяється уваги вивченню фінансової автономії університету як передумови появи і розвитку стратегічного менеджменту вищої освіти країн Європейського союзу.

Мета статті – проаналізувати реформи у фінансуванні вищої освіти як одну з передумов появи і розвитку стратегічного менеджменту вищої освіти країн Європейського Союзу.

„Фінансування – це не лише механізм розподілу фінансових ресурсів між університетами, а й основа інструментів управління, які підсилюють загальні цілі діяльності вищих навчальних закладів. Фінансування визначає ініціативи для певної поведінки, наприклад, на основі отримання грантів на конкурсній основі. Фінансування – сукупність інструментів, спрямованих на досягнення цілей вищої освіти” [4, с. 21].

Реформи у сфері вищої освіти свідчать про її важливість для економічного, соціального і культурного розвитку. „Реформування фінансування сектору вищої освіти ґрунтується на розумінні, що рівень і

метод фінансування відіграють важливу роль, коли йдеться про продуктивність систем вищої освіти. Розширення систем вищої освіти призвело до появи бюджетного тиску у багатьох країнах. Все більше і більше держав почали наголошувати на політиці розділення витрат, яка передбачає, що студенти і платники податків повинні брати на себе частину витрат на вищу освіту” [4, с. 9]

Сформовані нові механізми фінансування спрямовані на збереження рівноваги між автономією вищих навчальних закладів і громадською (державною) підзвітністю. Фінансова автономія є важливою складовою автономних організацій. „У межах фінансової автономії виділяють наступні аспекти: повноваження університету щодо вільного розподілу внутрішнього фінансування, можливість робити позики на ринку капіталу і формувати резерви з коштів не витрачених протягом року, вільно витрачати державні операційні гранти” [4, с. 41]. „Дослідження університетів 32 країн Європейського Союзу за 2008р. показало, що в 14 країнах університети мають високий рівень фінансової автономії, у той час як інші 14 мають середній рівень і лише в чотирьох країнах низький рівень фінансової автономії” [4, с. 41]. З 1995 р. у 16 країнах були проведені реформи, які забезпечили більше фінансової свободи державним університетам. Науковці роблять висновок, що загалом рівень фінансової автономії у 2008 р. є досить високим [4].

Протягом 1980-2000 рр. зміни в системі фінансування закладів вищої освіти є важливим складником їх зростаючої автономії. Реформи відбувалися у трьох напрямках: відмова від призначених коштів (earmarked) і перехід до одноразової виплати гранту чи блоку грантів у бюджет університету спрямовані на поточні витрати вищого навчального закладу (lump-sum or block grant budgets); впровадження більш об’єктивної формули фінансування; фінансування на основі продуктивності і отриманого навчального продукту; впровадження фінансування на основі контрактів.

У країнах з бінарною системою вищої освіти не університетські інститути відчували зміни у фінансуванні, які були схожі на зміни, що запровадили в університетах. У більшості країн Європи, за винятком федеративних земель Німеччини, відбувся перехід від деталізованого бюджету, затвердженого Міністерством, до виділення поточного фінансування у формі блоків грантів, які інститути витрачають на власний розсуд у межах нормативної бази фінансування громадського сектору. У більшості країн (Бельгія, Данія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Австрія, Португалія, Фінляндія, Швеція, Велика Британія, Ірландія і Норвегія) основна частина фінансування виділяється у формі грантів, починаючи з 1996 – 1997 рр. Проте крім, грантів окремо виділяються кошти на дослідницьку діяльність, капітальні витрати і різноманітні проекти. У Франції основна частина фінансування виділяється у формі зарплатні персоналу і тому не перебуває під контролем вищого навчального закладу. Проте, як зазначалося вище,

незначна за розмірами, але постійно зростаюча частина фінансування закладів вищої освіти у Франції виділяється на основі формули і контрактів. Вищі навчальні заклади на власний розсуд розподіляють гранти за різними напрямками бюджетного фінансування.

У Німеччині фінансування закладів вищої освіти відбувається в процесі переговорів між відповідним Міністерством федеративної землі на основі пропозицій, які подає вищий навчальний заклад. Проте існують обмежені можливості щодо фінансування різних типів витрат, і відсутні об'єктивні критерії фінансування. У 1998р.у Німеччині був прийнятий федеративний „Закон про вищу освіту” (Higher education Framework Act), який затвердив використання блоків грантів.

У більшості країн Європи впровадження фінансування на основі блоків грантів є невід'ємною складовою розширення автономії вищих навчальних закладів, що надає свободу у формуванні пріоритетів внутрішніх витрат. У Великій Британії зміни у системі фінансування вищих навчальних закладів спрямовані на підвищення рівня ефективності, якості і підзвітності щодо використання державного фінансування з одночасним забезпеченням інституційної автономії.

У Великій Британії до 1988р. фінансування університетам виділялося як блоки грантів на основі критеріїв, прийнятих університетським Комітетом з питань грантів (University Grants Committee), який очолюють представники академічної спільноти. Обсяг гранту в першу чергу залежав від кількості студентів, нині фінансування викладацької діяльності і навчального процесу ґрунтується на квазі-контрактній системі, яка в першу чергу відображає інтереси і пріоритети уряду, а не університету. У той же час основна частина фінансування дослідницької діяльності є відокремленою від блоку грантів і виділяється на конкурсній основі Дослідницькими радами (Research Council). Фінансування дослідницької діяльності в межах блоку грантів проводиться на основі продуктивності і оцінюється періодично, кожні 3-5 років.

Перехід до забезпечення поточних потреб університету за допомогою виділення блоку грантів завжди супроводжується впровадженням об'єктивної формули для розподілу фінансування між закладами вищої освіти. Зазвичай ці формули ґрунтуються на основі кількості студентів на різних типах навчальних курсів. „Прийняття такої формули надало можливість забезпечення однорідності у системі вищої освіти і уникнення довготривалої процедури переговорів з інститутами та зменшило залежність від колишнього рівня фінансування, який призводив до нерівності між вищими навчальними закладами” [3, с.95].

„Метод фінансування на основі формули є більш прозорим і простішим для адаптування різних рівнів громадських витрат. Перехід до фінансування на основі формули відбувся у 1990р. у ряді країн (Греція, Італія, Люксембург, Португалія, Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія і Німеччина у формі пілотних проектів), у Франції лише незначна

кількість фінансування навчального процесу відбувається за формулою” [3, с. 96]. Більшість країн Європи протягом тривалого часу використовувало модель не орієнтовану на кінцевий освітній продукт, проте деякі з країн перейшли до фінансування на основі результатів продуктивності діяльності вищого навчального закладу. Існують відмінності щодо того, наскільки ці моделі приділяють увагу досягненню кількісних цілей і показників і вимірюванню успішності курсів.

Данія, Фінляндія, Швеція і Норвегія, Греція, Люксембург, Нідерланди і Велика Британія поєднали заходи, спрямовані на досягнення цілей у межах формули фінансування освітніх витрат у секторі вищих навчальних закладів. Проте деякі з країн пішли далі, ніж інші у поєднанні фінансування навчального процесу на основі освітнього продукту і продуктивності. „Нідерланди і Фінляндія перейшли до узгодження фінансування з середньостроковими цілями, які визначаються відповідними Міністерствами та університетами. У Данії обсяги фінансування університетів визначаються фактичною кількістю студентів, які склали іспити, ця інформація заноситься до фінансового звіту (Finance Act)” [3, с. 96].

У Норвегії блоки грантів на навчальний процес і дослідницьку діяльність зазвичай виділялися на основі пропозицій Міністерства, проте з 1990р. відбулося збільшення фінансування на основі зростання кількості студентів. «У Великій Британії вплив уряду на процес управління був значно більшим, тому що фінансування відбувалося на основі цільової кількості студентів, яка визначалася відповідною Радою з фінансування (Funding Council) для кожного університету на основі рівня, який склався історично і пріоритетів держави. На університети, які не виконували нормативи щодо кількості студентів, накладався фінансовий штраф” [3, с.96].

У Бельгії, Данії, Греції, Іспанії, Люксембургу, Нідерландах, Португалії, Великій Британії і Ісландії розділяють базове фінансування дослідницької діяльності і фінансування навчального процесу, розподіл ресурсів відбувається на основі різних показників і критеріїв. У Німеччині фінансування не розділяють на фінансування дослідницької діяльності і навчального процесу, частина коштів, виділених на дослідницьку діяльність, визначається на основі конкурентних засадах і проводиться через зовнішній орган фінансування Німецьке наукове співтовариство (Deutsche Forschungsgemeinschaft). Незважаючи на те, що вищенаведена формула фінансування в першу чергу відноситься до фінансування навчального процесу, необхідно зауважити, що частина державного фінансування на дослідницьку діяльність традиційно ґрунтується на якісних критеріях і показниках, експертній оцінці пропозицій щодо дослідницької діяльності. Крім того, базове виділення фінансування на дослідницьку діяльність, безпосередньо на університет, стало першим складником фінансування закладів вищої освіти на основі якості освітнього продукту. Нідерланди були однією з перших країн, яка

запровадила фінансування дослідницької діяльності на основі показників продуктивності у 1983 р., а у 1986р. Велика Британія ввела процедуру оцінювання якості дослідницької діяльності як підгрунття фінансування дослідницької діяльності університетів.

Остання тенденція у сфері фінансування закладів вищої освіти, яка відноситься до розширення автономії – заохочування університетів з 1980р. заробляти кошти на основі продажу навчальних і дослідницьких послуг. У 1996 – 1997 рр. форми контрактного фінансування стали можливими в усіх країнах за винятком Німеччини. Виділяють два типи контрактів, які укладаються вищими навчальними закладами: контракти між центральним або регіональним урядами з метою формування спеціальних програм додаткових навчальних курсів або дослідницьких проектів і контракти, які укладаються на відкритому ринку освітніх послуг з приватними організаціями. Перший тип контрактів завжди дозволяє університетам отримувати додаткове державне фінансування, якщо вони пропонують спеціальні навчальні курси або дослідницькі проекти додатково до звичних видів діяльності, які відповідають потребам центрального й регіонального урядів. Контракти такого типу можуть не укладатися на основі конкурсної тендерної процедури на відкритому ринку освітніх послуг. Проте їх кінцевий освітній продукт і результат завжди піддаються моніторингу. Контракти можуть розглядатися як обмежена версія системи державного громадського фінансування на основі вищеподаних цілей і можуть співіснувати з фінансуванням на основі вхідних даних (Іспанія, Франція, Італія, Португалія, Ісландія та французькомовна частина Бельгії).

Розвиток середньострокових послуг, що надаються на контрактній основі, сприяє заохоченню інвестицій у стратегічне планування і стратегічний менеджмент. Наприклад, у Франції розповсюдження державного фінансування на контрактній основі є важливим стимулом для провадження змін у діяльність вищого навчального закладу. Значну частину фінансування університети отримують за рахунок оплати студентами навчальних послуг. Розрізняють два види оплати у вищому навчальному закладі: оплата, яка покриває надання освітніх послуг; оплата при реєстрації, яка включає адміністративні витрати, пов'язані з зарахуванням студентів до університету і складанням іспитів. „У більшості країн реформи, які проводилися з 80-х років ХХ ст., стосувалися запровадження або відміни оплати за навчання у вищому навчальному закладі. Країни Європейського Союзу розглядають аргументи за і проти оплати за навчання в університеті. Сума оплата за навчання є значною лише в таких країнах, як Італія, Нідерланди, Португалія і Велика Британія (за винятком Шотландії). У більшості цих країн розмір оплати за навчання встановлюється державою, проте в Португалії, Великій Британії і Північному Рейн-Вестфалії (федеративна земля Німеччини) оплата за навчання визначається вищим навчальним закладом, а уряд встановлює граничну межу розміру оплати” [3,с.34].

Впровадження оплати за навчання спричинило широке обговорення [5], проте, як свідчить практика, оплата за навчання не покриває значної частини витрат вищого навчального закладу. П. Агіон (P. Aghion) [1,2] і Ф. Ван де Пloed (F. Van der Ploed) аналізують взаємозв'язок між продуктивністю вищого навчального закладу, реформуванням управління і фінансування. Продуктивність університету вимірюється на основі позиції у Шанхайському Академічному рейтингу, тому в першу чергу враховуються результати дослідницької діяльності. Управління зводиться поняття університетської автономії зокрема щодо укладання бюджету. Результати дослідження показали, що університетська автономія і фінансування сприяють розвитку дослідницької діяльності. Конкуренція під час отримання грантів сприяє формуванню конкурентних відносин між університетами [4, с. 36] Ф. Ван де Пloed (F. Van der Ploed) і Р. Фойгелес (R. Veugelers) провівши дослідження довели, що країни, де університети мають вищий рівень автономії мають кращі показники продуктивності.

Узагальнюючи зарубіжний досвід щодо фінансової автономії вищого навчального закладу як передумови появи стратегічного менеджменту вищої освіти, можна стверджувати, що нові механізми фінансування приділяють більше уваги показникам продуктивності діяльності вищого навчального закладу і якості освітнього продукту. Державні бюджети не можуть задовольняти фінансові потреби сучасних систем вищої освіти, тому це потребує нових фінансових інструментів управління і урізноманітнення ресурсів, що призвело до перегляду систем фінансування вищої освіти в багатьох країнах Європи і впровадження реформ.

Список використаної літератури

1. Aghion P., Dewatripont M., Hoxby C., Mas-Colell A. and Sapir A. Why reform Europe's universities? Bruegel: Brussels. – Policy Brief – 2007. – № 4. **2. Aghion P.,** Dewatripont M., Hoxby C., Mas-Colell A., Sapir A. Higher aspiration: An agenda for reforming European universities. – Bruegel: Brussels, 2008. – 60p. **3. Eurydice.** Two decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 Onwards. – Brussels: Eurydice, 2000. – 395 p. **4. Jomgloed B.,** de Boer H., Enders J., File J. Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Vol.1: Executive summary and main report. – European Commission, 2008. – 156 p. **5. Teixeira P. N.,** Johnstone D. B., Rosa M. J., Vossensteyn J. J. Cost-sharing and accessibility in higher education: A fairer deal? // Douro Series: Higher Education Dynamics. – Dordrecht: Springer, 2006. **6. Veugelers R.,** van der Ploed F. Reforming European Universities: Scope for an Evidence-Based Process, CESIFO, 2008 Working Paper No. 2298, Retrieved April 16 2009 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.cesifo-group.de/>

Гладченко М. М. Фінансова автономія університету як одна з передумов появи і розвитку стратегічного менеджменту вищої освіти країн Європейського Союзу

Проаналізовано реформування фінансування у сфері вищої освіти країн Європейського Союзу, що сприяло розширенню фінансової автономії університетів і створили передумови для появи і розвитку стратегічного менеджменту вищого навчального закладу. Розглянуто два типи контрактів, які укладаються вищими навчальними закладами: контракти між центральним або регіональним урядами з метою формування спеціальних програм додаткових навчальних курсів або дослідницьких проектів і контракти, які укладаються на відкритому ринку освітніх послуг з приватними організаціями.

Ключові слова: фінансова автономія, стратегічний менеджмент вищої освіти.

Гладченко М. М. Финансовая автономия университета как одна из предпосылок возникновения и развития стратегического менеджмента высшего образования в странах Европейского Союза

Проанализировано реформирование финансирования в сфере высшего образования стран Европейского Союза, которое содействовало расширению финансовой автономии университета и создало предпосылки для появления и развития стратегического менеджмента высшего учебного заведения. Рассмотрено два типа контрактов, которые заключаются высшими учебными заведениями: контракты с центральным или региональным правительством с целью формирования специальных программ дополнительных учебных курсов или исследовательских проектов, и контракты, которые заключаются на открытом рынке образовательных услуг с частными предпринимателями.

Ключевые слова: финансовая автономия, стратегический менеджмент высшего образования.

Hladchenko M. M. Financial Autonomy of the University as One of the Preconditions of Emergence and Development of the Strategic Management of Higher Education in the Countries of European Union

The author analyzes the reforms of the funding in the higher education sector of the EU which contributed to the extension of the finance autonomy of the universities and created conditions for the emergence and development of the strategic management of the higher education institute. Summarizing international experience in financial autonomy of higher education as a precondition for the emergence of strategic management of higher education, it can be argued that new funding mechanisms are paying more attention to performance indicators of higher education and the quality of the educational product. The research is focused on the trend in the funding of higher education, which concerns the strengthening of the autonomy of higher education institutions is the encouragement of the universities since 1980 to

earn money while providing educational and research services. The author analyses the two types of contracts which are made by higher education institutions: contracts between central and regional governments in order to create special programs or additional courses and research projects and contracts that are made in the open market of educational services between universities and private organizations.

Key words: financial autonomy, strategic management of higher education.

Стаття надійшла до редакції 10.04.2013 р.

Прийнято до друку 27.06.2013 р.

Рецензент – д. п. н., проф. Савченко С. В.