

УДК 336.378

**Інна Власова**

ORCID iD 0000-0003-3532-3136

кандидат економічних наук, доцент, докторант,
Інститут вищої освіти НАПН України,
вул. Бастіонна, буд. 9, 01014 Київ, Україна
vlasovainnov@gmail.com

ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ: ДОСВІД ГРУЗІЇ

Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення у сфері вищої освіти та стратегічних документів розвитку освіти і науки Грузії. У результаті чого з'ясовано стратегічні завдання подальшого розвитку вищої освіти Грузії. Розкрито джерела фінансування закладів вищої освіти Грузії. До них відносять: надходження від оплати вартості навчання, яка покривається із державного гранту на навчання і державного навчального магістерського гранту; доходи, отримані у вигляді грантів, пожертвувань; гранти на наукові дослідження, надані державою на основі конкурсного відбору; програмне фінансування, виділене профільними міністерствами. Визначено основні механізми державного фінансування, зокрема державні гранти (ваучери) для студентів та фінансування навчальних місць за пріоритетними освітніми програмами. Наведено механізми фінансової підтримки студентів, такі як гранти на основі заслуг (merit-based grants), гранти на основі потреб (needs-based grants) і вільні місця для навчання у пріоритетних сферах. Проаналізовано рівень фінансової автономії університетів.

Ключові слова: автономія університету; ваучер; державні гранти на основі заслуг; державні гранти на основі потреб; джерела фінансування; фінансова автономія університету.

© Власова Інна, 2019

<https://doi.org/10.28925/2226-3012.2019.8.4349>

Вступ. За умов реформування вищої освіти в Україні вважаємо за потрібне проаналізувати досвід Грузії, де відбуваються процеси реформування у сфері вищої освіти, зокрема децентралізації управління, запровадження механізму фінансування «на одного студента». Це надасть змогу краще зрозуміти та сформулювати механізми забезпечення фінансової автономії університетів в Україні.

Фінансування університетів за допомогою ваучерів перебувають у центрі уваги Ziderman A. (Ziderman A., 2017), питання автономії університетів Грузії та академічної свободи розглянуто Zaalishvili T. (Zaalishvili T., 2013).

Мета статті — проаналізувати стан та передумови забезпечення фінансової автономії університетів Грузії.

Законодавче підґрунтя розвитку вищої освіти. Звернемось до аналізу нормативно-правового забезпечення у сфері вищої освіти Грузії, що містить такі ключові документи: Конституція Грузії 1995 р. (The Constitution

of Georgia, 1995) та Закон «Про вищу освіту» 2004 р. (Law of Georgia on Higher Education, 2004). Відповідно до ст. 35 Конституції Грузії: «Всі мають право на отримання освіти і вибір її форми. Громадяни мають право у встановленому законом порядку отримувати професійну та вищу освіту на основі державного фінансування» (The Constitution of Georgia, 1995).

У 2017 році у Конституцію Грузії внесені зміни через включення нової статті про академічну свободу (стаття 20, поправка від 3 травня 2017 року). У ст. 20 зазначається, що: «свобода творчості забезпечується. Право на інтелектуальну власність захищено; втручання у творчий процес, цензура в сфері творчої діяльності не допускаються; заборона на розповсюдження твору допускається тільки за рішенням суду, якщо розповсюдження твору обмежує права інших осіб» (The Constitution of Georgia, 1995).

Поряд із цією конституційною зміною було спрощено порядок закупівель для державних закладів вищої освіти. Зокрема у ст. 10 Закону

«Про державні закупівлі» 2005 р. (Law of Georgia on State Procurement, 2005) вказано, що «державна закупівля здійснюється шляхом спрощеної закупівлі, якщо юридична особа публічного права — заклад вищої освіти здійснює закупівлю літератури (друкованої продукції, літератури на електронних або аудіовізуальних носіях), реактивів, комп'ютерних програм, фармацевтичних продуктів (лікарських засобів), лабораторного обладнання та баз даних». Ці заходи сприяли розширенню автономії закладів вищої освіти Грузії.

Уряд Грузії визначає розмір державного гранту на освіту та розробляє соціальні й державні програми у сфері вищої освіти. Зокрема, за поданням Міністерства освіти, науки, культури та спорту Грузії (Ministry of Education, Science, Culture and Sport of Georgia): 1) «щорічно затверджує напрямки освітніх програм магістратури закладів вищої освіти (у т.ч. напрямки пріоритетних освітніх програм) та річний обсяг фінансування державного навчального магістерського гранту з розподілом процентних показників такого гранту за напрямками пріоритетних освітніх програм» (ст. 6); 2) «визначає розмір і умови фінансування за державним навчальним грантом в рамках соціальної програми для студентів, зарахованих на акредитовані вищі освітні програми, в межах не менше 6% і не більше 20 % річного обсягу фінансування державних навчальних грантів» (ст. 6) (Law of Georgia on Higher Education, 2004). Уряд може також заснувати заклад вищої освіти як юридичну особу публічного права.

Принцип автономії закладів вищої освіти закріплений у Законі Грузії «Про вищу освіту» 2004 р. як один з провідних принципів національної системи вищої освіти. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону «Про вищу освіту» автономію визначено як «свободу закладу вищої освіти самостійно визначати та здійснювати академічну, фінансово-економічну й адміністративну діяльність» (Law of Georgia on Higher Education, 2004).

Зміни до Закону «Про вищу освіту» 2011 року передбачають різний правовий статус закладів вищої освіти і рівень відповідальності державних органів (European Commission, 2017, р. 6). У Грузії виокремлюють такі організаційно-правові форми закладів вищої освіти, а саме: юридична особа публічного права, юридична особа приватного права та некомерційна неприбуткова юридична особа (останній також може бути встановлений державою) (European Commission, 2017, р. 3).

Серед інших стратегічних документів щодо подальшого розвитку освіти і науки у Грузії виділяють: документ Міністерства освіти, науки, культури та спорту під назвою «Unified Strategy for Education and Science for 2017–2021» (Єдина стратегія освіти і науки на 2017–2021 роки) (Ministry of education, Science, Culture and Sport of Georgia) та звіт «Strategic Development of Higher Education and Science in Georgia» (Стратегічний розвиток вищої освіти та науки у Грузії) 2013 року (Bregvadze, 2013). У цих документах визначено основні стратегічні завдання для подальшого розвитку вищої освіти Грузії:

— модернізація та узгодження освітніх програм з потребами ринку праці з метою покращення якості та результатів навчання для стимулювання особистісного розвитку й працевлаштування. Для цього потрібно: розробити більш ефективну систему забезпечення якості, орієнтовану на розвиток та результати; зміцнити дослідницьку базу університетів й зв'язки між викладанням та дослідженнями для створення й трансферу знань, інновацій і технологій як невід'ємних складових освітніх програм; модернізувати дослідницьку інфраструктуру;

— покращити доступ до освіти високої якості, особливо для студентів, що мають фінансові труднощі та студентів із особливими потребами через надання стипендій (на основі потреб та досягнень) і студентських кредитів;

— розвивати державне фінансування на основі стимулів для реалізації вище зазначених цілей та визнавати відмінності у відносних витратах між різними типами освітніх програм або інституцій.

Аналіз фінансування вищої освіти. Зазначимо, що у 2017 р. у Грузії функціонувало 75 закладів вищої освіти (табл. 1). До них належать дослідницькі та педагогічні університети (пропонують освітні програми лише на бакалаврському та магістерському рівнях вищої освіти) й коледжі.

Для порівняння в Україні у 2015–2016 н.р. діяло 288 закладів вищої освіти (208 державних та комунальних й 80 приватних) (Державна служба статистики України, 2017, с. 8).

Законодавством визначено такі джерела фінансування закладів вищої освіти Грузії: надходження від оплати вартості навчання, яка покривається із державного гранту на навчання і державного навчального магістерського гранту (тільки на акредитовану освітню про-

граму); доходи, отримані у вигляді грантів, пожертвувань або заповіту; гранти на наукові дослідження, надані державою на основі конкурсного відбору; програмне фінансування, виділене профільними міністерствами; спеці-

альні державно-бюджетні програми, спрямовані на залучення студентів до спеціальностей, які є пріоритетними для держави; дозволені законодавством Грузії інші, в тому числі отримані доходи від економічної діяльності.

Таблиця 1

Кількість закладів вищої освіти у Грузії
(National Center for Education Quality Enhancement, 2018)

Заклади вищої освіти	Роки	2013	2014	2015	2016	2017
Державні						
Дослідницькі університети (Research)		8	12	12	12	12
Педагогічні університети (Teaching)		6	7	7	7	7
Коледжі		1	1	1	1	1
Приватні						
Дослідницькі університети (Research)		20	16	17	19	20
Педагогічні університети (Teaching)		21	24	23	22	21
Коледжі		10	12	13	14	14
Загалом		66	72	73	75	75

Оскільки заклади вищої освіти Грузії мають статус юридичних осіб публічного права, на них поширюється дія Закону Грузії «Про юридичну особу публічного права» (Law of Georgia on Legal Entity of Public Law). Згідно якого активи та доходи, отримані юридичною особою публічного права з джерел, визначених законом, повинні бути повністю збережені університетами для досягнення своїх цілей та завдань відповідно до законодавства Грузії та статуту юридичною особою публічного права (ст. 13). Юридична особа публічного права, заснована на державній власності, може позичати гроші за згодою контролюючого органу державної влади та Міністерства фінансів.

Зазначимо, що державні витрати на вищу освіту є низькими. У 2016 році загальні витрати на вищу освіту становили приблизно 1% ВВП Грузії, що значно менше, ніж у більшості розвинутих і пострадянських країн (зокрема у Великій Британії — 1,87% ВВП, США — 2,58% ВВП, Франції — 1,46% ВВП, Польщі — 1,37% ВВП, Литві — 1,5% ВВП) (OECD, 2018). Державне фінансування виділяється, головним чином, у вигляді державних грантів і залежить від кількості студентів, які отримують гранти. У 2016 році 71% загальних державних витрат на вищу освіту виділено за рахунок державних грантів на оплату навчання (для студентів та випускників), на пріоритетні галузі та студентські стипендії за особливі досягнення у навчанні (табл. 2).

Таблиця 2

Державне фінансування вищої освіти Грузії у вигляді грантів у 2017 р.
(Ministry of Finance, State Budget Report, 2017)

Види грантів	Сума млн ларі (GEL)	Частка від загальних витрат на вищу освіту, %
Державні гранти на оплату навчання	89611	71%
випускникам	80000	
студентам	4400	
стипендії за особливі досягнення у навчанні	4100	
стипендії іноземним студентам	1111	
Субсидії та інституційні гранти	5000	4%
Дослідницькі гранти	31078	25%
Загалом	125689	100%

Впродовж останніх років відбулись істотні зміни у моделі фінансування закладів вищої освіти Грузії. Були введені ваучери та гранти. Цей зсув насамперед спрямований на підвищення ефективності та прозорості фінансування (European Commission, 2017, p. 4).

Основними механізмами державного фінансування стають державні гранти (ваучери) для студентів та фінансування навчальних місць за пріоритетними освітніми програмами (World Bank, 2018). Урядом визначено пріоритетні освітні програми (природничі, соціальні та гуманітарні науки; підготовка вчителів; технічні спеціальності), студенти яких (до певної максимальної кількості) отримують субсидію на оплату навчання повністю. Ваучерна схема набуває форми державного гранту для студентів на основі принципу «гроші слідують за студентом». Державні гранти не виплачуються індивідуальним студентам, а лише закладу, до якого зараховано відповідного студента.

Максимальний розмір щорічного державного гранту складає 859 євро, який пов'язаний зі студентом і «слідують за студентом» під час горизонтальної мобільності від одного закладу вищої освіти до іншого. Державні гранти надаються на підставі результатів єдиних державних вступних іспитів на освітньому рівні бакалавра та магістра, що є механізмом фінансування на основі досягнень (merit-based). Обсяг грантів може становити 100% для 10% студентів, 70% для 4% студентів і 50% для 3% студентів. Також виділяються гранти на основі потреб (need-based grants).

Через систему державних грантів (ваучерів) близько третини студентів отримують часткове або повне покриття вартості навчання. Лише 2% грантів надаються на основі фінансових потреб. Застосовують три механізми фінансової підтримки студентів: гранти на основі заслуг (merit-based grants) (отримують 17% студентів), гранти на основі потреб (needs-based grants) (2% студентів) і вільні місця для навчання у пріоритетних сферах (14% студентів) (табл. 3).

Таблиця 3

Розподіл студентських грантів у 2017 р.*

	Кількість студентів, осіб	Частка студентів, зарахованих у 2016 р., %
Гранти на основі заслуг		
50% гранту	4079	10%
70% гранту	1456	4%
100% гранту	1206	3%
Навчальні місця у пріоритетних сферах	5655	14%
Гранти на основі потреб	853	2%
Загальна кількість нових студентів, зарахованих у 2016 р.	41702	н/д

*Джерело: Ministry of Finance, State Budget Report, 2017; World Bank, 2018.

Державні (дослідницькі) університети також отримують прямі державні субсидії у формі єдинократової суми (блок-грант) зокрема для проведення досліджень. Державні субсидії та інституційні гранти акумулюють приблизно до 16% бюджету Батумського державного університету (Batumi State University), 15% Тбіліського державного університету (Tbilisi State University), 8% Технічного університету Грузії (Georgia Technical University), 7% державного університету Ілії (Ili State University) і 1% Тбіліського державного медичного університету (Tbilisi State Medical University).

Одним із основних джерел фінансування закладів вищої освіти Грузії є надходження від плати за навчання, що становить близько 75–95% загального доходу закладів. Уряд вста-

новлює максимальний рівень оплати навчання. Причому граничний розмір відображає максимальний суму державного гранту на навчання (ваучеру). Наприклад, у 2011 році 64% загального річного доходу Тбіліського державного університету (Tbilisi State University) складала надходження від оплати навчання, з яких лише половина фінансувалася державою. У Технічному університеті Грузії (Georgian Technical University) у 2016 році 64% від загального доходу генерується з плати за навчання. За відсутності інших вагомих джерел фінансування значною є залежність університетів від кількості студентів.

Аналіз показників фінансової автономії. На основі вище зазначеного узагальнимо інформацію щодо фінансової автономії університетів Грузії у табл. 4.

Показники фінансової автономії університетів Грузії*

Можливість внутрішнього розподілу державного фінансування	Державні університети, як юридичні особи публічного права, повинні подавати свої звіти про бюджет до профільного Міністерства і використовувати фінансові ресурси за цільовим призначенням (на викладання та дослідження)
Можливість утримувати надлишкові кошти	Заклади вищої освіти можуть утримувати надлишкові кошти
Можливість позичати гроші	Не можуть позичати гроші без погодження з Міністерством освіти, науки, культури та спорту та Міністерством фінансів
Можливість володіти будівлями	Існують обмеження: рішення про оренду або продаж будівель має бути погоджено із профільним Міністерством
Можливість встановлювати рівень заробітної плати персоналу	Можуть вільно встановлювати рівень зарплати. Проте бюджетні звіти підлягають розгляду профільними Міністерствами
Можливість встановлювати рівень плати за навчання	Державні університети не можуть вільно встановлювати рівень оплати навчання

*Джерело: складено на основі джерела: Zaalishvili T., 2013; Bregvadze, T., 2013, World Bank, 2018.

Висновки. У результаті процесів реформування та модернізації у сфері вищої освіти створені умови для розширення автономії університетів. Однак рівень фінансової автономії університетів Грузії невисокий. Незважаючи на те, що діюча система фінансування вищої освіти відіграє позитивну роль у забезпеченні прозорості та ефективності використання державних фінансових ресурсів, вона не створює передумов для підвищення якості викладання та досліджень.

Позитивною стороною моделі фінансування вищої освіти є те, що державні гранти (ваучери) на основі принципу «гроші йдуть за студентом» є прозорим механізмом фінансування, що надає студентам можливість обирати заклад (державний чи приватний) та освітню програму, яка відповідає їхнім вподобанням та можливостям. Водночас діюча модель фінансування не позбавлена таких вад: діючий меха-

нізм фінансування не містить системи стимулів на основі результатів діяльності, які стимулювали б університети сприяти досягненню національних стратегічних цілей, таких як висока якість вищої освіти з орієнтацією на потреби ринку праці; державне фінансування може бути неефективним коли студенти, яким присуджені державні гранти, у процесі подальшого навчання отримують незадовільні оцінки. У цей момент державні кошти більше не надходять до «кращих студентів»; можливості університетів для генерування приватних джерел, крім оплати навчання обмежений, що значною мірою пояснюється обмеженнями фінансової автономії та відсутністю формальних стимулів для участі приватного сектора.

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

References

- Ziderman, A. (2017). Financing Universities Through Vouchers: Lessons from the Republic of Georgia. Higher Education Policy. June 2017, Volume 30, Issue 2. 161–184.
- Zaalishvili, T. (2013). *Strategic Development of Higher Education and Science in Georgia*. Policy Analysis of Higher Education according to Five Strategic Directions. Tbilisi, Georgia. Retrieved from <http://erasmusplus.org/ge/files/publications/Strategic%20Development%20of%20HE%20and%20Science%20in%20Georgia%20-%20en.pdf> (eng).
- The Constitution of Georgia*. Adopted on 24 August 1995 Last amendment 27.12.06. Retrieved from http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf (eng).
- Law of Georgia on Higher Education*. (2004). Retrieved from <http://eqe.ge/res/docs/2014120816000571585.pdf> (eng).
- Law of Georgia on State Procurement*. (2005). Retrieved from http://procurement.gov.ge/files/_data/eng/legalacts/Law_of_Georgia_on_State_Procurement.pdf (eng).

- Ministry of education, Science, Culture and Sport of Georgia. Retrieved from <https://www.mes.gov.ge/index.php?lang=eng> (eng).
- European Commission (2017). Overview of the Higher Education System Georgia. Retrieved from https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/countryfiche_georgia_2017.pdf (eng).
- Ministry of education, Science, Culture and Sport of Georgia. Unified Strategy for Education and Science for 2017–2021. Retrieved from <https://mes.gov.ge/content.php?id=7755&lang=eng> (eng).
- Bregvadze, T. (2013). Strategic Development of Higher Education and Science in Georgia Policy Analysis of Higher Education according to Five Strategic Directions; V — *Higher Education and Employment*. Tbilisi, Georgia: Center for Social Sciences, Tempus, Center for International Education, Open Society Foundation Academic Fellowship Program, Open Society Foundation Georgia. Retrieved from http://css.ge/files/Papers/5%29_HE_and_Employment_-Tamar_Bregvadze_ENG.pdf (eng).
- National Center for Education Quality Enhancement (2018). Retrieved from <https://eqe.ge/eng/static/5/about-us> (eng).
- State Statistics Service of Ukraine (2017). Key indicators of activity of higher educational institutions of Ukraine at the beginning of 2016/17 academic year: statistical bulletin. Kyiv. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> (ukr).
- Law of Georgia on Legal Entity of Public Law <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19204/19/en/pdf> (eng).
- OECD (2018). Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en> (eng).
- Ministry of Finance (2017). State Budget Report. Retrieved from <http://mof.ge/images/File/biujeti/gantseradanarti-N334.pdf> (eng).
- World Bank (2018). Technical Assistance to Support Reforms to the Higher Education Financing System in Georgia (English). Washington, D.C.: World Bank Group. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/895021551184190719/Technical-Assistance-to-Support-Reforms-to-the-Higher-Education-Financing-System-in-Georgia> (eng).
- National Assessment and Examination Center. Retrieved from <https://geonaec.com> (eng).

FINANSOWA AUTONOMIA UNIWERSYTETÓW: DOŚWIADCZENIE GRUZJI

Własowa Inna, kandydat nauk ekonomicznych, profesor nadzwyczajny, doktorant,
Instytut Szkolnictwa Wyższego NANP Ukrainy,
ul. Bastion 9, 01014 Kijów, Ukraina, vlasovainnov@gmail.com

Prowadzona jest analiza wsparcia normatywno-prawnego w sferze szkolnictwa wyższego oraz dokumentów strategicznych rozwoju oświaty i nauki Gruzji. W rezultacie wyjaśniono strategiczne zadania dalszego rozwoju szkolnictwa wyższego w Gruzji. Ujawniono źródła finansowania instytucji szkolnictwa wyższego w Gruzji. Obejmują one: przychody z opłat za naukę, które są pokrywane przez dotację państwową na naukę i stypendium magisterskie; dochód otrzymany w formie dotacji, darowizn; dotacje na badania naukowe, dostarczane przez państwo na podstawie selekcji konkurencyjnej; finansowanie programu przydzielone przez profil ministerstw. Określa się główne mechanizmy finansowania przez państwo, w szczególności dotacje państwowe (bony) dla studentów oraz finansowanie miejsc edukacyjnych według priorytetowych programów edukacyjnych. Zapewnione są mechanizmy wsparcia finansowego studentów, takie jak dotacje oparte na zasługach, dotacje oparte na potrzebach i wakaty do nauki w obszarach priorytetowych. Analizowany jest poziom autonomii finansowej uczelni.

Słowa kluczowe: autonomia uniwersytetu; autonomia finansowa uczelni; voucher; dotacje państwowe oparte na zasługach; dotacje państwowe na podstawie potrzeb; źródła finansowania.

FINANCIAL AUTONOMY OF UNIVERSITIES: EXPERIENCE OF GEORGIA

Vlasova Inna, Candidate of Economic Sciences (PhD),
Docent, Doctoral Candidate,

Institute of higher education NAES of Ukraine,
9 Bastionna Str., Kyiv, Ukraine, 01014, vlasovainnov@gmail.com

The analysis of legislative support of higher education and strategic documents of education and science development of Georgia is carried out. As a result, the strategic tasks of further development of higher education in Georgia are clarified. They are: modernizing and aligning higher education programs with labour market needs in order to improve the quality and learning outcomes to stimulate personal development and employability. It is necessary to develop a stronger development-oriented and results-based quality assurance system; strengthen the research base of universities and the links between teaching and research to make knowledge creation, transfer, innovation and technology as integral parts of study programs; modernize the research infrastructure; improve access to good quality education, particularly for students with financial problems and for students with special needs through scholarships (merit-based, need-based) and student loans; develop public funding with incentives for implementing above-mentioned objectives and for acknowledging for relative cost differences between various types of study programs or institutions. Sources of funding for higher education institutions of Georgia are revealed. They are: tuition fees which are covered by the state study grant and state Master's study grant (only with regard to an accredited higher education programme); funds received through private grants, contributions; research grants awarded by the state on the basis of competition; programme financing allocated by the ministries of the relevant fields. The main mechanisms of state funding, in particular state grants (vouchers) for students and funding of educational places according to priority educational programs are determined. Mechanisms of students' financial support, such as merit-based grants, needs-based grants, and free places for learning in priority areas are provided. The level of financial autonomy of universities is analysed.

Key words: voucher; sources of funding; state merit-based grants; state needs-based grants; university autonomy; university financial autonomy.

Стаття надійшла до редакції 30.12.2018

Прийнято до друку 30.10.2019