

## ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ COVID-19

### HIGHER EDUCATION FUNDING UNDER COVID-19

Пандемія торкнулася усіх сфер діяльності суспільства. На початку її розгортання вірус носив смертельну загрозу життю населення кожної країни. Виготовлення вакцин значно знизило відсоток смертності і сприяло зниженню рівня захворюваності, але медичний прогрес не зміг сповільнити темпи економічного спаду. Внаслідок карантинних обмежень бізнес у багатьох галузях був змушений згорнути свою діяльність.

Сповільнення темпів економічного зростання внаслідок впливу Covid-19 за масштабами можна порівнювати із наслідками світової фінансової кризи 2008 р. Дослідження показників розвитку ринку праці восьми країн із розвинутою економікою у 2021 р. показали, внаслідок негативного впливу Covid-19 кожен 16й працівник повинен буде змінити свою професію до 2030 р., це на 25% перевищує прогнозні розрахунки цих країн (McKinsey Global Institute, 2021 [14]).

Бізнеси, які змогли адаптуватися до карантинних обмежень і переналаштувати свої бізнес-моделі, залишилися на ринку, але із зміненими бізнес-моделями виникла необхідність пошуку нових фахівців. Відповідно, для оптимізації ринку праці та насичення його фахівцями необхідних професій уряди інвестуватимуть у масштабні програми перекваліфікації. І такі тенденції вже мають місце. Якщо у 2018-2019 рр. серед зареєстрованих на курс STEM (наука, технології, інженерія і математика) кількість безробітних становила 10%, то у 2020 р. охочих навчатися було 17%. При цьому процес набуття потрібних навиків для роботи або перекваліфікації може займати не роки навчання, а обмежену кількість часу, наприклад, основні технічні навички в сфері продажу можна розвинути за 38 годин; або навички аналізу даних - за 64 години. 75% активних студентів витрачають менше трьох годин на тиждень для підвищення кваліфікації з метою кар'єрного зростання (Coursera, 2021 [3]).

Головним стимулом здобуття вищої освіти залишається отримання кращої роботи (87,9% опитуваних у 2012 році, близько 80% опитуваних у теперішній час). Дійсно, працівники з дипломом бакалавра, які працюють повний робочий день, отримують на 22 тис. дол. за рік більше, ніж працівники з дипломом середньої освіти. Такий вартісний розрив станом на 2022 р. є найвищим з 1990 р. При цьому вхід на ринок праці є доволі складним для випускників: рівень безробіття для осіб з дипломом бакалавра і вище віком від 22 до 27 років у червні 2022 р. становив 4,1%.

Повертаючись до вищої освіти, відмічаємо, що під час типових економічних криз кількість студентів (особливо в державних коледжах і університетах) різко зростає (Barr and Turner, 2013 [1]). Наприклад, під час світової фінансової кризи 2008 р. у США для підтримання балансу в інших сферах діяльності відбулося загальне скорочення обсягу державних витрат у розрахунку на одного студента. Для утримання закладів скорочення державного фінансування компенсувалося підвищенням плати за навчання, що унеможливило здобуття освіти малозабезпеченими студентами, а спроби скоротити перелік освітніх послуг для зниження вартості спричинювали падіння якості освітнього процесу (Deming and Walters, 2017 [6]). У 2020 р. не зважаючи на наявність фонду підтримки вищої освіти ряд штатів скоротили обсяги фінансування вищої освіти вперше з 2012 р. (Laderman and Tandberg, 2021 [12]).

Сьогодні масштаби збитків закладів освіти від пандемії (особливо у перший рік її розгортання) є значними. У тому числі це пов'язано із обмеженням можливості залучення до освітнього процесу іноземних студентів. Так, внесок іноземних студентів в економіку США у 2020 році становив 38,7 млрд. дол., що на 4,4% менше у порівнянні з попереднім роком. Всього вища освіта США недоотримала (втратила) близько 700 млн. дол. внаслідок згорання програм навчання за кордоном і витратила майже 141,6 млн. дол. на фінансову підтримку іноземних студентів (NAFSA, 2020 [9]).

На фоні різкого падіння доходів від надання освітніх послуг скорочення витрат на фінансування закладів вищої освіти є проблематичним. Специфіка роботи та рівень кваліфікації викладацького складу унеможлиблює заміну персоналу або зниження рівня оплати праці. Будівлі і споруди адміністративних і навчальних корпусів також залишаються на балансі закладів освіти, економія можлива лише в частині витрат на оплату енергоносіїв (Kelchen, 2021 [11]). Складність і витратність цієї пандемії для вищої освіти пов'язана із необхідністю переведення освітнього процесу в онлайн простір, внаслідок чого актуалізувалася проблема забезпечення студентів і викладачів ноутбуками та додатковими витратами на переробку курсів (Deming, 2015 [6]; Ortagus, 2020 [13]). На фоні необхідності фінансування інших державних функцій, окрім освіти, зокрема, охорони здоров'я, можна припустити, що обсяг фінансування вищої освіти матиме тенденцію до скорочення. Проаналізуємо структуру видатків бюджету країн ЄС (табл. 1)

Таблиця 1

Структура видатків бюджету країн ЄС за функціями у 1995-2020 рр.

Функція	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020
державні послуги	17,9	16,8	15,0	14,0	13,7	13,0	12,8	12,4	11,6
оборона	3,1	2,9	2,8	2,6	2,4	2,6	2,6	2,6	2,5
громадський порядок і безпека	3,0	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,4
економічна діяльність	13,6	9,8	9,6	10,9	9,5	9,3	9,4	9,4	11,5
охорона навколишнього середовища	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6
житлово-комунальне господарство	2,1	1,9	1,7	1,6	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2
Озорона здоров'я	11,1	12,9	14,0	14,2	14,7	14,8	14,9	15,0	15,1
відпочинок, культура та релігія	2,0	2,3	2,5	2,5	2,4	2,4	2,5	2,5	2,3
освіта	9,2	10,1	10,3	10,0	9,9	10,0	10,0	10,1	9,4
соціальний захист	36,6	38,3	38,9	39,1	40,9	41,6	41,3	41,5	41,3

Джерело: Eurostat. (2020) [8].

За даними табл. 1 робимо висновок, що протягом 1995-2020 рр. найбільша частка видатків бюджету країн ЄС припадає на соціальний захист. Друга за обсягом частка державних видатків припадає на охорону здоров'я, причому протягом аналізованого періоду вона зростає у півтора рази до 15,1%. Імовірно, що в оприлюдненій статистиці про фактичні видатки у 2021 р. цей показник буде вищим, що викликано саме необхідністю боротьби із Covid-19. На фоні зростання видатків на охорону здоров'я протягом 2019-2020 рр. відмічається різке скорочення видатків на фінансування освіти з 10,1% у 2019 р. до 9,4% у 2020 р. з одночасним зростання питомої ваги видатків на економічну діяльність з 9,4% до 11,5%. Очевидно, діяльність урядів країн ЄС спрямована на подолання соціально-економічних наслідків Covid-19 у тому числі за рахунок скорочення видатків на освіту.

Проаналізуємо динаміку фінансування безпосередньо вищої освіти (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка частки видатків на вищу освіту у видатках на освіту у 1995-2020 рр.

Країна	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2018	2019	2020
Фінляндія	28,4	34,0	31,8	31,8	26,7	26,5	30,5	30,1	29,2
Данія	24,2	30,0	28,7	27,3			24,6	25,6	24,8
Польща	14,6	14,5	21,8	22,8	25,3	22,8	24,3	24,7	24,4
Нідерланди	30,1				30,1	31,9	28,0	25,9	24,0
Греція		24,0	36,1				22,6	22,7	23,3
Швейцарія	19,9	22,3	26,0	25,3	26,3	26,0	21,7	22,7	22,9
Норвегія	27,5	25,4	32,4	29,6	25,9	26,7	20,0	22,1	22,0
Хорватія				18,3			20,0	19,9	21,0
Угорщина	18,7	21,0	18,9	20,1	14,3	16,1	18,5	18,5	20,8
Румунія			23,2	28,5	21,2	23,8	22,2	21,7	20,3
Словенія	16,9		22,0	24,0	19,9	19,7	17,7	18,4	20,2
Ісландія	19,2	18,1	19,1	21,5	18,9	19,9	13,1	17,4	18,2
Німеччина	23,0			27,2	25,9	26,0	18,1	18,2	18,2
Болгарія	18,2		16,9	14,8			17,8	18,4	18,2
Швеція	26,7	27,2	27,5	29,0	24,9	24,1	15,7	16,0	17,9
Кіпр	7,1	17,1	22,9	20,5	20,7	20,8	18,1	18,4	17,7
Естонія	17,7		18,9	21,7	27,0	27,1	20,4	18,9	17,1
Мальта				22,8	25,3		17,0	18,1	16,9

Латвія		16,3		15,9	22,1	16,0	13,1	15,6	16,1
Литва	18,5		21,0	23,6	27,9	20,5	16,9	15,8	16,0
Австрія	21,5	25,0	27,3	27,7	32,6	32,5	15,4	15,4	15,7
Португалія	18,4	18,1	18,1	20,2	18,3		13,9	14,1	15,2
Чехія	15,0	19,0	21,0	22,5	13,3	12,6	17,4	15,6	14,8
Ірландія	23,3	30,3	23,3	22,2	23,3	19,6	15,6	13,3	14,5
Бельгія	20,5		21,7	22,2	22,1	22,3	14,0	14,2	14,2
Словаччина	16,7	18,4	21,0	19,6	29,9	21,3	14,6	14,3	14,0
Іспанія	18,1	21,8	22,4	23,4	22,4	21,8	14,4	13,8	14,0
Франція	17,7						12,5	11,9	12,3
Люксембург	4,4				13,1		9,8	8,9	9,8
Італія	15,7	18,5	17,2	18,8	18,6	19,1	7,7	8,0	7,8

Джерело: Eurostat. (2022) [8], World Bank Data (2017) [7].

Аналіз питомої ваги видатків бюджету країн ЄС на вищу освіту у відсотках до видатків бюджету на освіту показав, що у чотирьох країнах-лідерах за обсягом фінансування вищої освіти (частка більше 24%) відбулося скорочення питомої ваги видатків на вищу освіту у 2020 р. у порівнянні з 2019 р. – Фінляндія, Данія, Польща та Нідерланди. І навпаки, країни, де на вищу освіту припадає менше 15 % видатків на освіту, в цілому збільшують частку видатків у 2020 р. у порівнянні з попереднім допандемічним роком (Іспанія, Франція, Люксембург).

Так, у Фінляндії це скорочення пов'язано із необхідністю перерозподілу коштів на інші складові освітнього простору: у 2020 р. 70 млн. євро надано дошкільній та базовій освіті, 17 млн. євро було надано середній освіті, 67,8 млн. євро у 2021 році надано як одноразове фінансування рівності в освіті для муніципалітетів, щоб допомогти зменшити розрив у навчанні між багатими та бідними районами. У Нідерландах підтримку освіти здійснено на всіх рівнях на 2,5 роки вперед: 5,8 млрд. євро на початкову, середню та спеціальну освіту; 2,7 мільярда на середню професійну освіту та вищу освіту, також 645 млн. євро передбачено на компенсацію закладам вищої освіти за додатковий набір студентів; запроваджено зниження вартості плати за навчання на 50% (De Witte, 2021 [4]).

У країнах поза ЄС підтримка вищої освіти в умовах Covid-19 також є суттєвою. Зокрема, дією, спрямованою на підтримку вищої освіти у

Великобританії, було рішення Уряду 4 травня 2020 року про пакет підтримки для університетів і студентів, сформованому без додаткових видатків, за рахунок існуючих грошових потоків. Пакет включає:

- тимчасовий контроль чисельності студентів;
- додаткові 10 000 студентських місць на розсуд Уряду, 5 000 з них призначені для медсестер, акушерок або суміжних медичних курсів;
- 100 мільйонів фунтів стерлінгів на дослідження, пов'язані з якістю (в поточному навчальному році як безпосередню допомогу для забезпечення продовження дослідницької діяльності під час кризи);
- 100 мільйонів фунтів стерлінгів у квітні та травні на допомогу студентам, які мають фінансові труднощі, у тому числі, в ІТ-обладнанні та доступу до Інтернету;
- 2,6 мільярда фунтів стерлінгів плати за навчання наперед (оплату за навчання за другий семестр перенесено на перший семестр 2020/21 н.р.) (Bolton, 2021).
- Загальна сума додаткового фінансування наслідків пандемії у Великобританії становить 160 млрд фунтів стерлінгів, у тому числі на освіту – 4,3 млрд фунтів стерлінгів, з них 1,3 млрд фунтів стерлінгів профінансовані за рахунок недовитрат або з існуючих бюджетів, тому чисте збільшення державних витрат, ймовірно, становитиме приблизно 3,0 мільярди фунтів стерлінгів (Farquharson, 2021) [10].

В Україні розвиток вищої освіти в умовах Covid-19 супроводжувався впровадженням реформ. Серед них внесення змін до системи розподілу видатків бюджету між закладами вищої освіти, відповідно до якого в умовах обмеженості фінансових ресурсів розподіл видатків загального фонду державного бюджету за бюджетною програмою КПК 2201160 «Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики» з 2020 р. почав здійснюватися прозоро

на основі формули (Верховна Рада України, 2019 [18]). Динаміка обсягів видатків державного бюджету за зазначено програмою представлена в табл. 3.

Таблиця 3

Динаміка видатків загального фонду державного бюджету за бюджетною програмою КПК 2201160 «Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики» у 2015-2022 рр.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Видатки, млн. грн	11 070,9	11 447,2	12 425,7	16 479,4	19 160,6	16 651,1	18 296,5	20 073,3

Джерело: Державна казначейська служба України (2021) [15], Міністерство освіти і науки України (2022) [19].

Відповідно, має місце скорочення обсягу видатків на підготовку кадрів ЗВО у 2020 р., але це обумовлено не наслідками пандемії, а затвердженими до впровадження карантину показниками. На фоні негативного впливу пандемічних заходів скорочення обсягів фінансування ЗВО сприяло погіршенню економічних умов забезпечення освітнього процесу. Крім впровадження системи оцінки показників освітньої, наукової та міжнародної діяльності, необхідність якої була очевидною, але наявна об'єктивність має дискусійний характер, з 2020 р. ціни на навчання для здобувачів освіти за кошти фізичних та/або юридичних осіб для 38 популярних спеціальностей, скориговану на коефіцієнт відповідно до рівня вищої освіти та форми її здобуття (Верховна Рада України, 2020 [17]). Відповідно, більшість закладів освіти були змушені підняти ціни на навчання, що в умовах зниження купівельної спроможності населення внаслідок зростання безробіття на фоні карантинних обмежень не сприяло розширенню доступу молоді до вищої освіти. З іншого боку, недостатній набір контингенту певним чином компенсувався за рахунок саме підвищення цін на навчання.

Крім реформування системи фінансового забезпечення вищої освіти, підґрунтя якого формувалося до пандемії, в Україні запроваджені заходи з

підтримки освіти, в основному спрямовані на школярів в контексті організації дистанційного навчання, вища освіта суттєвої підтримки не отримувала.

З метою пом'якшення наслідків впливу пандемії експертами Світового Банку надано рекомендації для України та інших країн - впровадження програм відновлення освітнього процесу, захист освітніх бюджетів, підготовка до майбутніх потрясінь (World Bank, 2021 [16]).

Але Україна встигла впровадити надані Світовим Банком рекомендації тільки частково. З кінця лютого 2022 р. на негативні наслідки пандемії наклалися проблеми, пов'язані з розгортанням воєнних дій на території України, що носять уже значно ширший масштаб загроз, ніж пандемічні. Серед них:

- фізичне руйнування навчальних корпусів закладів освіти;
- відсутність доступу до енергоносіїв та засобів зв'язку на окремих територіях;
- масова міграція населення (і викладачів і здобувачів освіти) у країни Європи внаслідок небезпеки перебування в Україні;
- низька імовірність повернення вимушених мігрантів в Україну у зв'язку з інтеграцією до освітнього простору європейських країн, що створює загрозу скороченню кількості потенційних вступників до закладів вищої освіти.

До кінця 2022 р. на період воєнного стану дію норм щодо встановлення цін на основі індикативної собівартості та розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти призупинено.

Таким чином, проведений аналіз показав, що внаслідок негативного впливу пандемії перед вищою освітою постав ряд проблем, пов'язаних як з особливостями організації освітнього процесу у дистанційному режимі, так і з обмеженнями щодо залучення іноземних студентів. Наведено приклади організації фінансової допомоги закладам вищої освіти у країнах ЄС та Великобританії. Розглянуто вплив пандемії та наслідків воєнних дій на розвиток вищої освіти в Україні.



## Список використаних джерел

1. Barr, A., and Turner, S. E. (2013). “Expanding enrollments and contracting state budgets: The effect of the Great Recession on higher education.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 650(1), 168–193.
2. Bolton, P. and Hubble, S. (2021) *Coronavirus: Financial impact on higher education BRIEFING PAPER* Number 8954, 8 February 2021, London: House of Commons Library
3. Coursera Global Skills Report 2021. Coursera. Retrieved from: <https://cdn.theewf.org/uploads/pdf/Coursera-Global-Skills-Report-2-compressed.pdf>
4. De Witte, K., Smet, M. (2021). ‘Financing education in the context of COVID-19’, EENEE Ad hoc report no. 03/2021.
5. Deming, D. J., and Walters, C. R. (2017). *The impact of price caps and spending cuts on U.S. postsecondary attainment*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper 23736.
6. Deming, D. J., Goldin, C., Katz, L. F., and Yuchtman, N. (2015). “Can online education bend the higher education cost curve?” *American Economic Review*, 105(5), 2015.
7. Eurostat. (2020). *Government expenditure on education*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_on\\_education#Evolution\\_of\\_.27education.27\\_expenditure\\_over\\_2001-2018](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_education#Evolution_of_.27education.27_expenditure_over_2001-2018)
8. Expenditure on tertiary education (% of government expenditure on education) World Bank data. Retrieved from: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TERT.ZS>.
9. Fall 2020 Survey: Financial Impact of COVID-19 on International Education (2020). NAFSA: Association of International Educators. Retrieved from : <https://www.nafsa.org/policy-and-advocacy/policy-resources/fall-2020-survey-financial->

impact-covid-19-international-education.

10. Farquharson, C., Sibietta, L. and Waltmann, B. (2021). “COVID-related spending on education in England”. Institute for Fiscal Studies. Briefing Note BN 329. Available at: <https://ifs.org.uk/publications/15439>.

11. Kelchen, Robert and Ritter, Dubravka and Webber, Douglas A., The Lingering Fiscal Effects of the Covid-19 Pandemic on Higher Education (May, 2021). FRB of Philadelphia Payment Cards Center Discussion Paper No. DP21-1, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3851409> or <http://dx.doi.org/10.21799/frbp.dp.2021.01>.

12. Laderman, S., and Tandberg, D. A. (2021). SHEEO analysis of fiscal year 2021 state funding for higher education. Boulder, CO: State Higher Education Executive Officers Association.

13. Ortagus, J. C. (2020). What we know about the cost and quality of online education. Washington, DC: Third Way.

14. The Future of Work After COVID-19. McKinsey Global Institute. February 2021. Note: The eight countries featured in this study are France, Germany, Japan, Spain, United Kingdom, United States, China, and India.

15. Видатки за програмною класифікацією видатків та кредитування державного бюджету. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/>.

16. Вплив COVID-19 на освіту — рекомендації та можливості для України. (2021). World Bank data. Retrieved from: <https://www.worldbank.org/uk/news/opinion/2021/04/02/the-impact-of-covid-19-on-education-recommendations-and-opportunities-for-ukraine>

17. Деякі питання запровадження індикативної собівартості : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 191-2020-п. Дата оновлення: 191-2020-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/191-2020-%D0%BF#Text>

18. Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності:

Постанова Кабінету Міністрів України 24.12.2019 № 1146.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-%D0%BF/ed20210714#Text>.

19. Результати моделювання формули розподілу видатків за статтею “Підготовка кадрів ЗВО та забезпечення діяльності їх баз практики”. Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/rozpodil-koshtiv-z-derzhavnogo-byudzhetu-mizh-zakladami-vishoyi-osviti-u-2020>.