

Лі-Чан ЧАНГ

АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ
ТА ЇХНЄ ФІНАНСУВАННЯ:
ПРИКЛАДИ АНГЛІЇ ТА ТАЙВАНЮ

Короткий виклад. У цій статті переосмислюється вплив фінансування на автономію університету, що зазвичай вважається лінійним співвідношенням тобто: чим більше фінансування, тим ширша автономія. Таке спрощене бачення не може бути повним, оскільки при цьому ігнорується складна природа університетської автономії. Саме її варто розглядати в загальному та політичному контексті. Інтерпретація цієї структури має також визначитися відповідно до неусталених відносин держави та університету. Автор статті стверджує, що вплив фінансування на автономію університету залежить від природи університетської автономії в конкретно взятій країні. Оскільки автономія університету має не лише фінансові обмеження, відповідно, частина університетів, докладаючи більше зусиль до розгалуження своїх фінансових ресурсів, може не розширювати свою автономію, принаймні безпосередньо. На підтвердження цієї тези статті можна навести праці багатьох науковців та емпіричні дослідження, проведені в Англії та на Тайвані.

1. Вступ

Зважаючи на зростання числа зовнішніх вимог до університетів, деякі академічні діячі (наприклад, Ядо, 1981; Каглар, 1993; Керр, 1995; Кларк, 1998) заявляють, що рівень університетської автономії більше залежить від здатності самого університету реагувати відповідно до наростання незбалансованих змін у відносинах університету та держави, від зусиль реалізувати своє призначення, а не від походження і традицій самого університету. Останнім часом головним аргументом на користь цього виступало твердження, що університетську автономію можна

розширити і захистити через диверсифікацію фінансування університету (наприклад, Каглар, 1993; Геддур та ін., 1994). Такі твердження, як: «Чим вищий відсоток фінансових надходжень до університетів від недержавних донорів, тим більша свобода їхньої дії» (UGC 1984), і «Це в інтересах університетів ... намагатися збільшити рівень свого фінансування приватними інституціями ... (оскільки) такі приватні надходження можуть значно розширити незалежність окремих навчальних закладів» (DES 1991, параграф 14), – часто з'являються в урядових документах.

Наведені вище аргументи і твердження зазвичай сприймаються так, ніби за ними стоять емпіричні дослідження. Співвідношення між університетською автономією та фінансуванням вважається лінійним, тобто, чим більше фінансування, тим ширша автономія. Після досліджень університетської автономії та аналізу окремих систем вищої освіти, як, наприклад, тайванської, ця стаття робить виклик загальноприйнятим поглядам з двох причин. По-перше, такі погляди ігнорують контекст, тоді як університетська автономія повинна «визначатися в загальному та політичному контексті» (Ніва, 1988). На системи вищої освіти, що перебувають під посиленням контролем держави, зобов'язання перед владою щодо ведення своїх справ можуть мати більш безпосередній вплив, ніж фінансування на університетську автономію. По-друге, вважається, що може існувати суттєва різниця між юридично закріпленою та фактично існуючою автономією (Ядо, 1981), власне, між наданими правами і можливостями їхньої реалізації. Саме на останні може впливати питання фінансування. Ця стаття стверджує, що вплив фінансування на автономію університету залежить від природи університетської автономії в конкретно взятій країні.

Причина вибору Англії та Тайваню як конкретних прикладів потребує деяких пояснень. Щоб розвинути тезу цієї статті, маємо брати до уваги контекст. Будучи зацікавленим у змінах відносин держави та університету в Англії та на Тайвані, автор обрав ці країни через їхній контраст. Відповідно до Ніва і Ван Вугта (1994), існують дві моделі державного керівництва вищою освітою – модель державного нагляду і модель державного контролю. В обох випадках, незважаючи на зміни у відносинах держави та університету, Англія послуговується моделлю державного

нагляду або наближеною до неї, тоді як Тайвань схиляється до моделі державного контролю. Наводячи емпіричні дані та проводячи порівняння, автор статті сподівається зробити внесок у вивчення сфери вищої освіти.

2. Огляд літератури

У цьому розділі пропонується огляд літератури по чотирьох групах. У першій розглядається поняття університетської автономії. В другій література про вплив фінансування, як державного, так і недержавного, на університетську автономію. Третя і четверта групи зосереджені на літературі про університетську автономію та її зв'язок із фінансуванням відповідно в Англії та на Тайвані. Цей розділ слугує базою для емпіричних даних.

2.1. Розгляд поняття університетської автономії

Існує велика кількість різної літератури про університетську автономію. Спроба розглянути поняття університетської автономії на кількох сторінках неминуче вимагає суттєвого спрощення. Тому ця стаття зосереджується на тій основі, яка конститує університетську автономію, та її вірогідному конфлікту з обставинами, на які вона повинна зважати.

Автономія сприймається як необхідність для університетів, що у такий спосіб полегшують свою задачу. Її часто визначають як право університету управляти своїми власними справами без зовнішнього втручання. Проте таке визначення нехтує складною природою автономії. При цьому рівень університетської автономії залежить не тільки від можливостей самоврядування, що їх залишають для університету, а й від здатності університету виконати своє завдання. Таким чином, використовуючи однаковий набір критеріїв, щоб виміряти університетську автономію в різних країнах і стверджувати, що результатом цього є дійсний стан університетської автономії, можемо виявити, що ця стратегія є досить сумнівною.

Альтернативний шлях для розуміння практики університетської автономії – визначити повноваження університетів щодо ухвалення рішень у своїх справах. Такі науковці, як, наприклад, Ешбі (1966), Леві (1980), Тайт (1992) чи Мак Деніел (1996) пропонують власні формулювання, визнаючи, що університетські справи багатомірні. У цій літературі можна знайти чотири головні виміри

університетських справ: академічні, персонал (набір працівників), фінансові і управління самою інституцією. Часто згадується відмінність, що її вводить Бердал (1991), між процедурною автономією (влада університету, що визначає “як” академічної спільноти) і субстанційною автономією (влада університету, що визначає “що” академічної спільноти). За словами Бердала, якщо держава обмежує владу університету визначати “що” академічної спільноти, субстанційна автономія університету перебуватиме під загрозою, і функція університету буде серйозно порушена. Хоча наголошується саме на субстанційній автономії, будь-яке втручання в процедурну автономію, безсумнівно, може обмежити управління справами університету. Це можна спостерігати в ситуації, коли зростають вимоги щодо підзвітності університетів.

Заклик до більшої підпорядкованості університетів породжений трьома головними історичними подіями дев'ятнадцятого сторіччя (Бердал, 1993). По-перше, розвиток і досягнення науки та досліджень у німецьких університетах сприяли тому, що держава почала вбачати прямі зв'язки між університетами, економічним зростанням та військовою потугою. По-друге, затвердження в 1862 Земельного Акту Морріла у Сполучених Штатах розширило університетські навчальні плани і зробило студентів більш різномірними, просуваючи поняття університету як суспільної служби. По-третє, все більш ускладнювалася справа керування державою, що, в свою чергу, призвело до ущільнення суспільних практик підпорядкованості, особливо тих, які стосувалися витрат податкових надходжень. У цьому контексті можна спостерігати безперервність вищенаведених подій, а також їхнє почергове акцентування. Ґрунтоване на ідеалістичному понятті припущення, що «університет не повинен бути нікому підпорядкований, окрім себе», – вже має суттєві заперечення (Мелоді, 1997). Повноваження університетів вирішувати, які знання важливі, були поставлені під сумнів за часів швидкого поширення нових форм знання. Зазвичай від університетів «вимагають пояснити свої дії і дати звіт про використані ресурси та виконану роботу не тільки зовнішні фінансові установи, а й інші впливові групи суспільства» (Сайзер, 1992).

Незважаючи на те, наскільки еволюціонували форми та процес підпорядкованості діяльності, це все ще «сила зовнішнього впливу на поведінку інституцій» (Траулер, 1996). Цей вплив може

варіюватися від «легкого дотику» до університетів і аж до ефективних засобів, що гарантували б відповідність університетської діяльності конкретній політиці та директивам. Тому часто мають місце конфлікти між університетською автономією і тиском підпорядкування, але вони по-різному реалізуються у різних системах – у третьому світі, де традиції університетської автономії ніколи не були сильними, вимоги підпорядкування оперують як політичними, так і економічними факторами; у промислово розвинутих країнах «тиск підпорядкування за своєю природою є більш фінансовим» (Олтбак, 1998). Вимога фінансової підзвітності більше пов'язана з тим фактом, що університети отримують громадські гроші, і таким чином вони можуть бути більш безпосередньо підпорядкованими. Поки підпорядкованість слугує засобом для досягнення певних політичних і економічних цілей, усі університетські справи можуть бути сферами різного роду підзвітності для зовнішніх установ.

Сучасні університети живуть у неспокійному середовищі (Траулер, 2002). У демократичній системі «кожен може вимагати певної участі або стосунків» з університетами, на відміну від елітарних систем, де «більшість людей майже не думає про те, що робить університет» (Кларк, 1998). Якщо сучасним університетам, «як Алісі в Країні Чудес, потрібно справді дуже швидко бігти, аби залишитися на тому самому місці» (Мейор, 1993), то ця ситуація ще більше бентежить. Замість того, щоб бути вимушеним змінитися, університети повинні трансформувати себе задля того, щоб заробити свою автономію. Чи є намагання знайти диверсифіковане фінансування одним із гарантованих шляхів домогтися автономії?

2.2. Вплив фінансування на університетську автономію

Джерела фінансування університетів можна по-різному розподілити на категорії. Тут розглядається вплив фінансування на університетську автономію. Також визначаються причини, з яких держава фінансує вищу освіту. Вони показують бажання держави впливати на діяльність вищої освіти і намагання досягти продуктивності та соціальної рівності (Вільямс, 1992). З появою ґрунтованої на знаннях економіки визнається потенціал університетів у підвищенні конкурентоспроможності нації (Керр 1995; Дадерштадт, 2000).

Використовується кілька способів фінансування вищої освіти, які базуються на вкладанні, продукуванні, врахуванні успішності зробленої роботи, контракті та фінансуванні за формулою. Серед них для університетської автономії має особливе значення фінансування за контрактом, оскільки воно призводить до змін у взаєминах університету і держави. Деякі країни, особливо Франція та Австралія, і меншою мірою – Англія і Німеччина, запровадили контрактне фінансування як єдиний спосіб фінансування вищої освіти. Однак чи розширює інституційну автономію використання контрактної системи? Для достовірної відповіді на це питання варто розглянути два протилежні погляди. Вільямс (1992) вважає, що у Франції з'являються позитивні побічні ефекти, тоді як Мюселін (1996), французька вчена, переконує, що політика контрактів «не має нічого спільного зі зменшенням втручання», а є «новим способом втручання», що вводить більш ринкові взаємини між центральною адміністрацією і французькими університетами. Мюселін підкреслює, що розширення університетської автономії видається дуже залежним від доброї волі держави, а не реалізацією певної політики.

На практиці, використання цільових державних субсидій і асигнувань ставлять ще одне дискусійне питання в дослідженні впливу державного фінансування на університетську автономію. Традиційно цільові державні субсидії трактуються як підтримка взаємовідносин довіри між державою і університетами, та власне автономії університету. І навпаки, природа державних асигнувань у формі постатейного планування бюджету відображає недостатню довіру між ними обома, і в їхніх відносинах домінує «побоювання корупції» (Акерман і Бронс, 1989). Для того, щоб примирити інтереси влади та представників академічної спільноти, зазвичай комбінують обидва способи фінансування, тобто цільові державні субсидії і державні асигнування. Таким чином, зміщення відсотків цільових державних субсидій та державних асигнувань є символічним індикатором у відстежуванні змін у взаєминах держави і університетів та їхнього впливу на університетську автономію.

Державу, що залишається в багатьох країнах потенційним донором фінансування вищої освіти, дуже легко засуджувати за зазіхання на автономію університетів, якщо вона змінює шляхи спрямування коштів до університетів. Проте такі звинувачення

стосовно держави не зовсім виправдані. Слотер і Леслі (1997) нагадують, що внесок в інституційну автономію, зроблений державними коштами, не можна ігнорувати, хоча сама природа державних дотацій може бути відносно мало обмежена певними умовами, відносний їхній обсяг зазвичай значний, а їхня наявність дуже важлива для стабільного існування університету. Конкретні приклади аргументують це твердження. Державні університети в Мексиці в минулому отримали більше ніж 90 відсотків загальної суми надходжень від держави, але залишалися практично автономними в головних сферах ухвалення рішень (Леві, 1980). Так само, доки університети у Великобританії користувалися репутацією автономних у період з 1945 по 1975, найбільша частка їхнього фінансування надходила від держави. Отож, природна суперечність між університетською автономією і державним фінансуванням (Скотт, 1995) може бути не завжди очевидною.

Поки вища освіта продовжує нарощувати обсяги і доступні ресурси видаються їй обмеженими, держава запроваджує більш вибіркову політику розподілу ресурсів і починає вбачати в собі радше «покупця» послуг, ніж орган субсидування вищої освіти. Установи вищої освіти заохочуються до пошуку альтернативних джерел надходжень. За твердженням Бебіджа і Розенцвейга (1962), «для XX століття чинним визначенням автономії інституції є відсутність залежності від єдиного або обмеженого джерела підтримки» (цитуються в Кларка, 1998), отже, мається на увазі, що університети повинні диверсифікувати джерела свго фінансування, щоб розширити і захистити свою автономію. З цим принципом погоджується більшість академічної спільноти, особливо за тих часів, коли університетам доводиться переживати гостру нестачу ресурсів. Каглар (1993), наприклад, запевняє, що «найкраща гарантія автономії інституції – наявність багатьох джерел фінансування, а не одного такого, як, наприклад, Державна скарбниця». Надходження від промисловості, студентські грошові збори, благодійні внески колишніх випускників, як підкреслює Кларк (1998), «репрезентують дійсну фінансову диверсифікацію», і вони особливо цінні для забезпечення установ грошима, якими можна розпоряджатися на власний розсуд.

Наведені вище аргументи все одно залишаються сумнівними. По-перше, часто не розглядалася природа фінансування, наприклад, його обсяг і рівень, необхідні для забезпечення

життєздатності інституції, можливість розпоряджатися ним згідно з певними умовами або на власний розсуд. По-друге, кошти з різних джерел можуть бути надані в розпорядження з певними умовами. Університети заохочуються до пошуку альтернативних джерел надходжень, завдяки яким можуть досягти диверсифікації фінансування, але деякі з джерел «часто обумовлюються» (Слотер і Леслі, 1997). Тому така диверсифікація фінансування не завжди призводить до розширення університетської автономії, тоді як кошти, надані у розпорядження для використання на власний розсуд, можуть мати важливе значення для збільшення незалежності університетів. В умовах свободи вибору університети з різноманітними джерелами фінансування, як стверджує Вільямс (1992), «насправді автономніші», оскільки теоретично вони мають більшу можливість вибору – приймати чи відхилити різні джерела фінансування, – ніж ті, що мають одне або мало джерел фінансування. По-третє, оскільки кошти, надані у розпорядження задля використання на власний розсуд, залежать від ставлення грантодавця, університети з цим нічого або мало що можуть зробити. І навпаки – університети можуть вживати певні заходи для диверсифікації джерел свого фінансування. Ці зусилля можуть дати позитивні результати для формування образу університету, бо пошук альтернативних джерел – це не просто зовнішня поведінка організації, а й необхідність для університету змінювати своє внутрішнє бачення, щоб відповідати стрімкішому, ніж будь коли, зростанню викликів часу і зовнішнього тиску. Зрештою, таким чином університети можуть самі здобути певну автономію.

Нарешті, діяльність з пошуку альтернативних джерел надходжень не можна розглядати, хоча так це часто відбувається, як норму для всіх університетів. У певних системах університетам не дозволяється отримувати власний ринковий прибуток. Навіть якщо це їм дозволяється, існують питання щодо того, чи можуть університети розпоряджатися такими коштами на власний розсуд, коли у цьому з'являється потреба.

2.3. Університетська автономія в Англії та її зв'язок з фінансуванням

Перегляд законодавства може істотно змінити рамки університетської автономії, але взаємини держави та університету

фактично визначають постійні зміни в університетській автономії. Випадок Англії – цікаве явище, тому що поки англійські університети не втратили своїх законних повноважень, їм здавалося, що вони втрачають свою автономію (Юстас, 1994). Дослідження Фарранта (1987) додає низку аргументів до цього спостереження. Фаррант спробував дослідити межі, в яких станом на кінець 1980-х перебували п'ять бажаних компонентів університетської автономії, визначених Доповіддю Роббінса (1963): свобода призначень; свобода визначення навчальних планів і стандартів; свобода прийому студентів; свобода розподілу між навчанням і дослідженням; свобода визначення форм розвитку. Хоча ці п'ять повноважень залишалися чинними у той час, коли Фаррант це писав (1987), він зробив висновок, що «якби сьогодні знову був скликаний Комітет Роббінса, він майже напевно оцінив би автономію кожного університету зі списку Грантового Комітету Університетів, ГКУ (Universities Grants Committee, UGC), як меншу, ніж це було на початку 1960-х». Це тому, що межі університетських повноважень більше не розширювалися, а стискалися й обмежувалися умовами, що їх брали на себе університети як одержувачі громадських коштів. Як зауважує Локвуд (1987), університетська автономія в Англії «зазвичай використовується, щоб посилатися на міру свободи університету у використанні громадських ресурсів найкращим, на його думку, чином». Фінансування поступово стало могутнім інструментом, що застосовується англійським урядом у керуванні системою і для впливу на поведінку інституцій. Як мінімум три головні стратегії фінансування для посилення тиску уряду можуть дати пояснення втрати автономії англійськими університетами. По-перше, поступово починають з'являтися досі непомітні гальмівні функції фінансуючих організацій. По-друге, здійснюється вибіркова політика фінансування, що пов'язує фінансування з успішністю роботи університету. По-третє, поява фінансової угоди офіційно вимагає, щоб університети за фінансування надавали свої послуги.

Стосовно першої стратегії багато науковців, наприклад, Шапок і Бердал (1984), Бекер і Коган (1992), а також Скотт (1995) зазначали, що ГКУ поступово перетворився з буферного органу на агентство з планування і виконання. Спочатку він «створювався, щоб ізолювати автономну сферу університетів від прямого і

детального втручання Вайтхолу [вулиця, де розташовані будівлі уряду Великобританії]», але зараз він «відповідає перед міністрами за планування університетського розвитку» (Скотт, 1995). Спершу такі зміни були втілені в стратегіях фінансового розподілу ГКУ, а потім втілені його наступниками. Наприкінці 1980-х систему грантів, раніше прийняту в діяльності ГКУ, замінила система контрактів, що призвело до «більшої точності і докладності у визначенні того, що очікується від установ відповідно до громадського фінансування» (цитуються в Бекера та Когана, 1992). Починаючи з 1993 року, Рада фінансування вищої освіти Англії, РФВОА (Higher Education Funding Council for England), відповідає за розподіл коштів Міністерства фінансів між університетами та закладами вищої освіти в Англії. При тому, що РФВОА повинна планувати розподіл коштів згідно з державним планом дій, Скотт (1995) переконує, що РФВОА є організацією, яка радше «фінансує», ніж «планує». За більш тонкого аналізу оприявнюється, що цей перехід міг і не призвести до збільшення автономії установ, тому що зберігається та сама система управління, лише з перестановками. «Лакуну», що її створив відхід РФВОА від планування, неминуче заповнила держава, а не інституції.

Щодо другої стратегії, вибіркова політика фінансування мала на меті відокремити кошти Ради, призначені для навчання, від коштів для досліджень. Останні базуються на роботі інституцій з оцінювання дослідження (ВОД). Вибіркова політика, згідно з Бекером і Коганом (1992), «характеризує сильну стратифікацію університетів і базових одиниць» і «свідчить про зростаюче прагнення центру планувати через стратифікацію і вимагати підпорядкованості». Пов'язування оцінки якості досліджень безпосередньо з фінансуванням створює зовсім інше середовище фінансування. Університети вживають будь-яких заходів, відкритих і прихованих, аби досягти високих рейтингів з ВОД і цим домагатися фінансування для досліджень. Як зауважує Траулер (1996), постає іронічна ситуація, коли «що суворіші і детальніші зобов'язання підпорядкованості, то менше вони можуть виявити справжні реалії, заради чого університети й утримують у підпорядкуванні».

Перехід від прохань про надання коштів до фінансового меморандуму – це третя основна стратегія. У фінансовому

меморандумі визначаються терміни й умови виплати коштів РФВОА установам вищої освіти та умови використання грантів і контролю з боку управління фінансами. Фінансовий меморандум, який вимагає підписання угоди з керівником установи, свідчить про появу нових чітких договірних взаємин між університетом та державою. Оскільки фінансовані університети повинні повністю задовольняти всі запити про інформацію і фінансові звіти, вони підлягають «важкому випробуванню стандартами, інспекцією і паперовою роботою» (Робертсон 1998).

Не можна не звернути увагу на дві особливості механізмів фінансування у підтримці автономії установ. По-перше, держава не має влади долучити будь-які умови до коштів, що їх отримують окремі установи. Певною мірою ця особливість досі стримує політичне втручання безпосередньо у справи окремих установ вищої освіти, хоча РФВОА може викласти терміни й умови щодо окремого вищого учбового закладу у своєму фінансовому меморандумі. По-друге, в Англії залишається ультимативна форма цільових державних субсидій, хоча процес обчислення ґрунтується на ідеї купівлі і продажу навчальних послуг. Загалом, установи «вільні розподіляти [кошти] всередині на свій власний розсуд», доки гранти РФВОА використовуються на підтримку навчання, досліджень та пов'язаної з ними діяльності (Гефке, 2001).

Проте на практиці залишається питання, чи університети можуть вільно використовувати свої внутрішні ресурси незалежно від результатів рейтингів ВОД і вимог якості та стандартів Агентства з оцінки якості, АОЯ (Quality Assurance Agency, QAA). Набридливі заходи контролю за якістю, що отримали назву «якісної революції» (Ньютон, 2002), роблять підпорядкованість університетів сильнішою і формальнішою, при цьому автономія може зменшуватися. Хоча університети заявляють, що вони вважають це правильним, здається, всі обставини вказують на сповзання від академічного контролю до контролю з боку політиків (Рассел, 1993), оскільки держава прагне зберегти контроль за ситуацією в секторі вищої освіти (Робертсон, 1998). Англійським університетам часто нагадують про економічну роль у просуванні національної та міжнародної ринкової конкурентоспроможності (наприклад, доповідь Дірінга, 1997). За таких обставин можна очікувати, що тісні зв'язки між державним фінансуванням і виконаною університетами роботою

продовжуватимуть існувати. Хоча досі чинна узаконена автономія університетів, рамки використання цієї автономії можуть бути ще більш обмеженими, ніж будь-коли.

2.4. Університетська автономія на Тайвані та її зв'язок з фінансуванням

Політична вразливість тайваньського уряду на самому початку відокремлення від Китаю в 1949 змусила його взяти на озброєння централізовані й авторитарні політичні стратегії. Економічне зростання було першочерговим для державного планування після політичних питань. Освіту було визначено інструментом для досягнення політичних і економічних цілей, хоча держава ніколи не припиняла наголошувати, що освіта є наріжним каменем соціального й культурного розвитку. Якщо вища освіта призначена прищеплювати державну ідеологію і забезпечувати людський ресурс, то утилітарна роль університету неминуче переважає цінність автономії та академічну свободу.

У той час як політичні діячі і студенти в університетських містечках розгортали рух на підтримку так званої «національної безпеки», «Держава» на практиці проникала в усі чарунки університетського життя завдяки товстим томам законодавства і правил. Закон про університети, Закон про приватні школи, Закон про набір педагогічного персоналу і Закон про присвоєння вчених ступенів – це ті закони, що безпосередньо регламентували вищу освіту. Обтяжливі правила починалися від чітких приписів щодо кваліфікації для вступу на початковий рівень вищої освіти і до визначення навчального плану та іспитів. Міністерство освіти вимагало детальних повідомлень про життя студентів у кампусі і їхню соціальну активність.

«Закон Ядо», за словами Ніва і ван Вугта (1994), встановлює, що ступінь автономії для кожної установи обернено пропорційний до обсягу національного законодавства, що її визначає. Розглядаючи ступінь автономії будь-якого університету Тайваню, можна виявити не тільки товсті томи законодавства про вищу освіту, а й обтяжливі та численні правила, які потрібно було брати до уваги. Аж до кінця 1980-х майже повна покора університетів викликала іронію; тобто Тайвань мав тільки «один» університет під назвою «Університет Міністерства освіти», хоча на той час уже існувало як мінімум 40 університетських установ. На цій

стадії розподіл державного фінансування залежав тільки від політичних рішень. Деякі національні університети більш великодушно фінансувалися державою, ніж інші, але не завдяки успішності академічної роботи, а через догодження політичним інтересам держави.

У середині 1980-х існування опозиційної партії, а також низка протестів сформували сильну хвилю спротиву політиці уряду. Військовий стан було скасовано в 1987 році; зросли демократичні вимоги. Відсоток людей у віці 18-21 років, які отримували вищу освіту, 1988 сягнув 15.95%, і це означало, що система вищої освіти на Тайвані перетворювалася з елітарної на масову. Університети й академічні діячі позбувалися своїх нав'язуваних тривалих час ролей і почали вимагати належних демократичних прав і узаконення взаємин з центральними властями. У 1990-х політика послаблення контролю розпочала процес розморожування авторитарного контролю держави над університетами. Перегляд Закону про університети в 1994 році вперше надав формальну автономію університетам на законних підставах. На додачу не забарилось і Роз'яснення Вищої Ради юстиції № 380, від 1995 року, що остаточно визначило межі університетської автономії. При цьому був установлений один важливий принцип. Законодавство не надавало переваги ані університетам, ані Міністерству освіти (МО), але повноваження щодо ухвалення рішень у справах викладання, досліджень і навчання були закріплені за університетами. Стосовно ж неакадемічних питань МО вирішувало, чи є необхідність формулювати правила; зазвичай воно це робило. Це Роз'яснення ілюструє той факт, що державні установи вже більше не вважалися головними тлумачами Закону. Оскільки цей розвиток продовжується досі, доречно обговорити вплив фінансування на університетську автономію. Вже здійснені певні зміни у фінансуванні університетів Тайваню, які передбачають розширення автономії університету. Чи справді вони справляють відчутний вплив?

До середини 1980-х очікувалося, що приватні університети будуть існувати повністю за власні кошти, але вони були вимушені брати стандартну плату за навчання, раз і назавжди встановлену МО. Натомість різноманітні правила визначали, як ці навчальні заклади мають використовувати свої власні ресурси, аби уникнути ризику фінансового краху і подальшого закриття.

Наприклад, резерви дозволялося зберігати тільки на депозиті в банках, але не дозволялося інвестувати їх у грошовий ринок. Таким чином, приватні університети, які не накопичили достатніх громадських ресурсів, перебували навіть під жорсткішим контролем, ніж національні. Якщо скористатися прислів'ям «Хто платить, той і замовляє музику», щоб порівняти становище державних і приватних університетів, то вийшла б вельми парадоксальна фраза «Хто зовсім трошки платить, той замовляє всю музику». Це також пояснює, чому багато які з приватних університетів не у великому захваті від державних субсидій. За спостереженнями Ліу (1995), президента університету, субсидії від МО відкривають державі пряму дорогу для втручання у справи приватних університетів, але при цьому залишаються невирішеними проблеми щодо жорстких обмежень використання своїх власних ресурсів приватними університетами. Приватні університети, вочевидь, заохочуються до операцій на ринку, але їм не надається справжня свобода і можливість зробити свій власний вибір і встановити ціну за свої послуги (Гуанг, 2002).

Центральний уряд повністю фінансував національні університети до 1995 року. Базуючись на системі Офіційного урядового бюджету, ОУБ (Official Government Budgeting, OGB), університети складали свої бюджети, які мали отримати схвалення через парламентське голосування. Це відрядково розрахований підхід до складання бюджету. Таке складання бюджету надавало окремим університетам обмежену свободу дій у внутрішньому розподілі ресурсів. Керуючись ОУБ, національні університети мали невисокий стимул або взагалі жодного, аби залучати альтернативні джерела прибутку, тому що всі отримані доходи потрібно було повернути у Державну скарбницю, зокрема плату за навчання, подарунки, пожертви і прибуток від продажу послуг. Через заборону переносити будь-який надлишок на наступний рік, наприкінці бюджетного року можна було повсюдно спостерігати, як університети «згноювали» свій запланований бюджет. Інакше вони повинні були складати письмовий звіт, і наступного фінансового року їм могли зменшити фінансування. Цей спосіб використання громадських ресурсів національними університетами дуже тривалий час піддавали критиці.

Під вогнем такої критики і за все більш обмеженого державного фінансування вищої освіти в 1995 році була

запроваджена нова схема фінансування під назвою Фонд організації університетського розвитку, ФОУР (University Development Foundation Fund, UDF), хоча вона залишалася не обов'язковою до 1998 року. За схемою ФОУР національні університети можуть отримувати до 80 відсотків поточних надходжень від держави, але їм дозволяється залишати собі прибуток і кошти, які вони заробляють. Проте вони скоро почали зазнавати таких самих труднощів, що й приватні університети, оскільки існування великої кількості обтяжливих законів і правил обмежує можливість розпоряджатися на власний розсуд «заробленими власноруч» грошима. Це означає, що університетам не вдається розширити свою автономію просто через диверсифікацію фінансування. Варто зазначити, що МО наполегливо відстоює позицію щодо надання національним університетам статусу акціонерного товариства відкритого типу, що, як вважається, має розширити їхню фінансову автономію. Однак, як завжди, існують деякі сумніви щодо впливу цієї пропозиції на розширення університетської автономії (Чанг, 2002).

У підсумку, отримавши за законом автономію, університети Тайваню стали більш вільними від політичного та економічного контролю, ніж будь-коли раніше. Проте, поки залишається чинний механізм фінансової підпорядкованості, яка була задумана для запобігання корупції, можливості університетів управляти своїми власними справами все ще обмежені.

3. Схема дослідження

Це емпіричне дослідження було розроблене як проект у дві стадії. Першою стадією було анкетне опитування, яке проводилося протягом квітня – травня 1998. Воно мало на меті виявити, в яких сферах англійські і тайванські університети мають можливість скоротити зовнішній контроль завдяки підвищенню свого прибутку. Відповідно до розглянутої літератури, з чотирьох аспектів були вибрані основні сфери університетських справ. Перша сфера – академічна – включає 15 елементів, як, наприклад, рівень освіти при вступі на початковий рівень вищої освіти, кількість студентів останнього курсу (Великобританія), окремо враховувалися вступники в магістратуру та докторантуру тощо. Друга царина, де оцінювалося призначення на посади, включає

8 елементів, як, наприклад, призначення віце-керівника, призначення професорсько-викладацького персоналу, просування по службі його представників тощо. Третя царина – фінансова, включає 10 елементів, як, наприклад, складання річних бюджетів, розподіл бюджетів у межах університетів, установлення рівня плати за навчання на першому етапі вищої освіти тощо. Четверта царина організаційного розвитку включає 4 елементи – визначення завдання і призначення установи, складання стратегічних планів розвитку, заснування/об'єднання/закриття департаментів/факультетів і визначення внутрішньої адміністративної структури. Після заповнення анкет (англійського та китайського варіанту) було проведене пілотне вивчення за участю 14 осіб з Англії (вісім від університетів, заснованих до 1992 року, і шість – від заснованих після 1992), і 5 осіб з Тайваню (двоє від державних університетів, двоє від приватних і один від Міністерства освіти). Враховуючи зворотній зв'язок, дещо було переглянуто. Незважаючи на зусилля при підготовці проекту і проведенні пілотного опитування, деякі відхилення були неминучими. В Англії 45 із 77 університетів, до яких звернулися з опитуванням, повернули анкети – 25 від університетів, заснованих до 1992 року, і 20 – від заснованих після 1992. Доля відповідей склала 58,4%. Відповідачами були 10 віце-канцлерів, 8 секретарів-реєстраторів, 13 реєстраторів, 10 секретарів і 4 менеджери з планування. У Тайвані 27 із 40 університетів повернули анкети – 14 державних університетів і 13 приватних. Доля відповідей склала 67,5%. Відповідачами були 21 президент, 2 реєстратори, 2 секретарі і 2 менеджери з планування.

На другій стадії емпіричного дослідження було проведено поглиблені частково структуровані і записані на плівку інтерв'ю з вищим керівним персоналом університетів в Англії та Тайвані (10 в Англії і 15 в Тайвані). Очікувалося, що інтерв'ю уможливллять краще розуміння деяких отриманих даних з початкового аналізу анкетного опитування та глибше бачення того, як університети в обох країнах сприймають взаємозв'язок між автономією університету та фінансуванням. Інтерв'ю проводилися в Англії протягом травня – серпня 1998 року і в Тайвані – у вересні-жовтні 1998.

Щоб відзвітувати щодо проведених інтерв'ю, спочатку було організоване попереднє розшифрування записаних інтерв'ю,

стенограми на мові інтерв'ю; по-друге, під час перечитування розшифрування відзначалися непроявлені пункти, і їх перевіряли через записи. А потім, зважаючи на те, що англійська мова – друга мова автора, було запрошено двох носіїв мови, і їхнім завданням було прочитати розшифровки інтерв'ю і позначити сумнівні місця, щоб вказати автору, що потрібно повторно перевірити за записами. Нарешті, в Англії звіт щодо кожного інтерв'ю був надісланий до співрозмовників інтерв'ю на перевірку. Що стосується розшифрувань інтерв'ю у Тайвані, перші дві процедури були тотожні англійським, і розшифроване потім було перекладене англійською мовою.

4. Результати

4.1. Сфери, в яких університети мають можливість зменшити зовнішній контроль завдяки зростанню свого власного прибутку

Дані в цій частині беруться з анкетного опитування. Відповіді на питання про те, в яких сферах університети мають можливість зменшити зовнішній контроль завдяки зростанню свого власного прибутку, належать до одного з трьох типів. Перший – відповідачі вважають, що повноваження щодо ухвалення рішень в окремому університеті ніяк не пов'язані з фінансуванням; другий – в певних сферах діяльності університети мають можливість зменшити зовнішній контроль завдяки зростанню свого власного прибутку; і третій – взагалі немає жодної можливості це зробити.

В Англії повноваження щодо ухвалення рішень у більшості (29 з 37; 78 відсотків) університетських справ жодним чином не пов'язані з тим, чи вдається університетам підвищити свій прибуток. Було названо шість сфер, в яких, на думку університетських відповідачів, не було жодної можливості скоротити зовнішній контроль, хоча завдяки цьому, можливо, і підвищився би прибуток університетів. До цих сфер належить визначення кількості британських студентів початкового ступеню вищої освіти, стандартів і критеріїв для отримання вищого ступеня, напрямків окремих дослідницьких проєктів, плати за навчання на початковій стадії вищої освіти, шкали заробітної платні викладачів і заробітної платні окремого співробітника

викладацького персоналу. Були дві сфери – визначення числа магістрів та докторантів і встановлення широких дослідницьких пріоритетів – у яких, на думку відповідачів, університети мали можливість скоротити зовнішній контроль завдяки підвищенню свого прибутку. Не виявлено жодної різниці між відповідачами з університетів, заснованих до 1992 і після 1992 року.

У Тайвані повноваження щодо ухвалення рішень у більшості сфер (19 із 37; 51 відсоток) університетських справ, на думку відповідачів, не мають жодної залежності від того, чи вдасться університетам підвищити свій прибуток. В одній сфері – визначенні числа студентів початкової стадії вищої освіти – університети не мають жодної можливості скоротити зовнішній контроль, навіть якби вони підвищили свій прибуток. Проте було визначено одинадцять сфер університетських справ, в яких університетські відповідачі вважали за можливе скорочення зовнішнього контролю завдяки зростанню прибутку університетів. Це визначення числа магістрів та докторантів, визначення дослідницьких пріоритетів і напрямків окремих дослідницьких проектів, складання річних бюджетів, розподіл внутрішніх бюджетів, встановлення рівня плати за навчання на початковому рівні вищої освіти, позички грошей на ринку капіталу, а також вартість комерційного навчання і дослідницьких проектів, прогнозу отримання річних прибутків і заснування/об'єднання/закриття департаментів/факультетів. Не виявлено жодних відмінностей між відповідями опитаних з державних і приватних університетів.

В обох випадках були дві сфери – визначення числа магістрів та докторантів і шкали дослідницьких пріоритетів, в яких університети гадаю мають можливість скоротити зовнішній контроль завдяки зростанню свого прибутку. Проте тут були зазначені істотні відмінності між Англією і Тайванем (ефект Пірсона, χ^2 -квадрат 0.001; d.f. 4). Пропорція основних сфер, в яких, на думку університетських відповідачів, існує можливість скоротити зовнішній контроль завдяки зростанню свого прибутку, була вища в Тайвані, ніж в Англії (24-відсоткова різниця). Це спостереження було дуже цікавим, особливо у порівнянні з результатами інтерв'ю, оскільки співрозмовники в Тайвані намагалися підкреслити їхню обмежену гнучкість у використанні зароблених ними грошей.

4.2. Види взаємозалежності між
університетською автономією і фінансуванням,
яке належить співробітникам університету

4.2.1. В Англії

Згідно з результатами анкетування, відповідачі з університетів, заснованих як до 1992 року, так і після 1992, схильні вважати, що університети мають небагато можливостей скоротити зовнішній контроль завдяки зростанню власного прибутку. Проте при цьому вони використовували різні аргументи. Серед них зазначався, по-перше, той факт, що певні аспекти університетських справ вирішуються саме університетами; по-друге, деякі аспекти, наприклад, зміни у змісті програм, зовсім не корелюються з тим, наскільки університет може підвищити свої прибутки; і, по-третє, деякі з них, наприклад, додатковий набір студентів на початковий рівень вищої освіти понад «затверджену» норму у Великобританії регулюються згори. Один аргумент реєстратора з університету, заснованого до 1992 року, був унікальним, адже стверджувалося, що його університет на даний момент уже досяг найкращого зразка фінансування, яке тільки можливе. Реєстратор задався питанням, чи існує можливість розширити автономію для його університету, впроваджуючи подальші зміни у його теперішній схемі фінансування.

Деякі співрозмовників інтерв'ю вважали, що якби питання інтерв'ю були виражені у таких термінах, що університети мають «великі пожертви» або «зайві гроші», а не «зростання прибутку університету», тоді відповіді були би більш ствердні, і навіть якщо б не йшлося про скорочення зовнішнього контролю, то, як мінімум, вони могли б робити багато інших речей. Таке фінансування могло б, до певної міри, розширити автономію, оскільки автономія означає, що університети «можуть досягти більшого і більш незалежних дій» (ВК 1). Проте зайві гроші – рідкість. Більшість із тих, хто дав інтерв'ю, визнали, що всі види фінансування, державні чи недержавні, надаються з певними формами обмежень або вимог до університетів. Грантодавці завжди:

... хочуть що-небудь у відповідь: це може бути їхнє ім'я на будівлі, право консультувати про систему/природу роботи; вони можуть хотіти мати права інтелектуальної власності або нав'язувати умови різним співробітникам, яких ви наймаєте. (Реєстр. 1).

Наведені вище дві лінії аргументів щодо ролі недержавного фінансування у розширенні університетської автономії були підтверджені в ході інтерв'ю. З одного боку, ті, хто дали інтерв'ю, все одно переконували, що залучення недержавного фінансування розширить університетську автономію, і розповіли про зусилля своїх установ щодо зменшення залежності від державного фінансування. Цей аргумент містив як пасивне, так і активне міркування. Щодо останнього, штат університету розумів, що державне фінансування істотно не зростає, і їм потрібно «шукати інші джерела прибутку» (Реєстр. 2).

Нарешті, штат університету визнав позитивним, що для розвитку університету життєво необхідно робити державу «пайовиком якомога меншої частини». Один реєстратор (Реєстр. 3) навіть вважав, що у випадку, якщо університети не матимуть змоги отримувати більше приватного прибутку, вони «не зможуть вирватися з нашої теперішньої ситуації, щоб знову утвердити належну автономію». Він звернув увагу на те, що:

... (фінансова) рада ... як і урядове відомство ... просто передає вниз до університетів очікування держави. Держава може завжди сказати: «Автономія – це дуже добре, але ви отримуєте громадські гроші. Ми повинні переконатися, як витрачаються громадські гроші». Отож, повертаємося до простого твердження: поки ми покладаємося на Державу, ми не зможемо переформулювати наші стосунки з Державою. (Реєстр. 3)

З іншого боку, деякі із співрозмовників інтерв'ю переконані, що залучення недержавного фінансування не обов'язково принесе ширшу автономію, а може навіть погіршити ситуацію, обмежуючи університетську автономію. Як говорить менеджер – секретар з планування – з університету, заснованого до 1992 року:

Ви можете заробити велику суму грошей для промисловості, і це за умови, що фінансування досліджень у цієї компанії обмежене, і ви не можете вільно публікуватися в міжнародному академічному співтоваристві тощо ... Можна уявити конкретні обставини, коли вам дійсно доведеться зв'язати руки університету, щоб отримати фінансування, і таким чином втратити автономію. (Менедж. 1)

Окрім того, вважаючи незаперечним, що не буває жодного фінансування без обмежень або без зазіхання на управління університетами, деякі зі співрозмовників захищали державне фінансування, особливо з університетів, заснованих після 1992 року.

Один головний секретар з університету, заснованого після 1992 року (Секр. 2), переконував, що незалежно від того, хто фінансує університети, втручання держави завжди менше, ніж коли фінансування йде від промисловості. З іншого боку, державне фінансування дає фінансову безпеку. Декан з оцінки якості університету, заснованого після 1992 року, так це прокоментував:

... фінансування від промисловості, ледь встигне потішити, як воно прийде і піде...; таким чином, це не дає вам тривалої безпеки ... Отож, я не сказав би, що коли у вас є хороший відсоток прибутку від промисловості, то це означає, що ви маєте більше автономії, ніж інші установи... Для порівняння, гранти HEFCE дають гарантії університету, аби він міг планувати наперед, тому що тоді університет знає кількість студентів, які будуть наступного року, і знає, скільки буде прибутку. (Декан 1)

Оскільки жоден із тих, хто фінансує, не збирається передавати в чийсь руки істотну суму грошей без надійних додаткових умов, деякі із співрозмовників інтерв'ю (Реєстр. 4; ВК 2) запропонували цікаві роздуми щодо зусиль університетів у диверсифікації основ їхнього фінансування. Один віце-канцлер (ВК 2) переконував, що університети, які роблять усе можливе, аби диверсифікувати основи їхнього фінансування або отримати недержавне фінансування, таким чином тільки розширюють свою автономію від держави, але жоден університет не може бути «цілком незалежним від ринку». Він узяв за приклад економічний крах Малайзії, щоб показати, наскільки університет є залежним від ринку, тому що тоді його університет мав як мінімум 20% закордонних студентів з Малайзії.

Бачення взаємозалежності між університетською автономією і фінансуванням в Англії варіювалося залежно від університетів та окремих осіб. Тоді як штат університету визнавав, що жодне фінансування не буває вільним, за винятком того, що надходить від внесків і своїх власних майнових інвестицій, дехто захищав фінансування держави, яке, на їхню думку, призводить до меншого втручання, ніж будь-яке інше. Проте інші вважали, що

їхні університети повинні урізноманітнити джерела свого фінансування і спробувати менше покладатися на державне фінансування.

Цікаво, що перший із цих аргументів підтримувала більша кількість співрозмовників з університетів, заснованих після 1992 року, ніж до 1992 (4 до 1). І навпаки, останній підтримували більше співробітники університетів, заснованих до 1992 року, ніж після 1992 (5 до 1).

4.2.2. У Тайвані

Загалом змальована інтерв'ю картина вказує, що штат університетів у Тайвані не розглядає вплив фінансування на університетську автономію як позитивний. Найбільше турбує тих, хто працює в приватних університетах, чи буде їм дозволено використовувати й інвестувати їхні власні ресурси з більшою свободою, а не шукати альтернативні кошти або диверсифікувати основи фінансування. У тоні, який свідчить, що з приватними установами поводяться несправедливо, декан офісу планування (Декан 3) запитав, чому приватні університети не мають стільки ж державної фінансової підтримки, як і державні, при тому, що їхній розвиток настільки ж обмежений, як і в останніх. Теперішня ситуація, коли *«законои і державне регулювання обмежують конкуренцію, а ми мусимо економно використовувати наше майно і заощадження»*, особливо пригнічувала його.

Працівники приватних університетів, що давали інтерв'ю, запропонували кілька прикладів, аби продемонструвати, що деякі питання, які їхні університети самі не могли вирішити, не мали нічого спільного з ресурсами, а були пов'язані з державною політикою і обмеженнями. Президент університету пригадавав:

Коли ми заснували цю установу, ми мали відповідні ресурси, щоб зробити її багатопрофільним університетом. Нам не дозволили це зробити, тому що у той час політика МО щодо вищої освіти давала дозвіл приватним організаціям відкривати тільки наукові та технологічні інститути, оскільки вважалося, що вони роблять прямий внесок в економічне зростання. Отож, ми відкрили його під назвою «Інститут Технології ХХ століття». Перехід від Інституту до теперішнього рівня Університету повністю зумовлений змінами у політиці та ставленні держави. (През. 4)

Один головний секретар нещодавно створеного приватного університету описав, наскільки успішною є фінансова ситуація в його університеті, і засудив МО, державне регулювання і закони, які стають на заваді розвитку його університету, бо він прагнув відкрити дослідницький університет *«замість того, щоб додати ще один загальний університет на острові (Тайвань), який вже переповнений понад сотнею таких установ»* (Секр. 6). Тому президент приватного університету вважає, що держава повинна провадити гнучку політику у сфері університетського фінансування. Ось його власні слова:

Я думаю, що держава повинна забезпечувати ресурсами університет, якому їх не вистачає. Але університету, який має достатні ресурси, держава має дати більше свободи використовувати власні кошти. Не змушуйте університет, який має ресурси, почуватися обмеженим (През. 5)

Картина, змальована працівниками державних університетів, які дали інтерв'ю, вказує, що державні університети починають відчувати згадані вище обмеження, які в минулі десятиліття відчували приватні університети, використовуючи свої зароблені гроші, після впровадження схеми ФОУРу 1995 році. Спочатку державні університети чекали, що схема ФОУР дасть їм більшу фінансову автономію, а потім допоможе університетам втілити в життя автономію, передбачену переглянутим Університетським Актом. Один віце-президент пригадував, що мотивацією його університету для участі в цій схемі було бажання отримати *«більше простору, щоб ми могли планувати і розвиватися»* (ВП 1), до того, як ця схема стала обов'язковою.

Після досвіду обмеження у витраті своїх зароблених коштів, штат національних університетів зараз думає, що хоч університети і були достатньо спроможними, щоб отримати більше власного прибутку і таким чином знизити рівень залежності від державного фінансування, зусилля університетів навряд чи фундаментально змінили би щось в університетській автономії. Коли з'явилися проблеми, пов'язані зі спробами держави контролювати університети шляхом регулювання і законів, здавалося неможливим отримати так звані «гроші на власний розсуд», які вважалися реальною допомогою для розвитку університету. Президент університету (През. 1) розмірковував про те, *«скільки зиску може*

дати університету» нова схема ФОУР, якщо вона диверсифікує університетське фінансування.

Контекст Заходу або Сходу виявився ще одним фактором у поясненні взаємозалежності між університетською автономією і фінансуванням у випадку Тайваню. Інтерв'ю (наприклад, През. 3; Секр. 6) свідчать, що позитивний вплив фінансування на автономію університету вважається очевидним для Заходу, де університетам надано свободу, але з цим є труднощі на Сході, як наприклад, у Тайвані, де університети повинні слугувати національним інтересам. Секретар приватного університету чітко вказав на ситуацію університетів, що мають ресурси, але не мають свободи саморозвитку, і що така ситуація не може існувати в західних країнах, оскільки *«західному мисленню властиво надавати університетам свободу для розвитку»* (Секр. 6). Такі погляди в Тайвані відображають упевненість у тому, що розширення університетської автономії залежить більше від доброї волі держави, ніж від того, наскільки добре вдається університетам залучити альтернативні джерела фінансування.

У підсумку анкетні результати показали, що відповідачі обох країн, особливо в Англії, думають, що автономія у більшості університетських справ не має нічого спільного з тим, чи університети підвищили свій прибуток, чи ні. Проте головні відмінності між країнами було виявлено в інтерв'ю. Результати інтерв'ю в Англії показали, що університети все ще мають можливість діяти на власний розсуд і бути більш незалежними у своїй діяльності, якщо тільки вони мають «вільні гроші». І навпаки, результати інтерв'ю в Тайвані виявили, що тут існує обмаль можливостей мати так звані «вільні гроші», доки діють жорсткі правила і закони, і схожа ситуація щодо можливості робити щось інше, ніж вимагається, навіть якщо університети мають на це власні ресурси. Співрозмовники інтерв'ю у Тайвані припускали, що позитивний зв'язок – більше фінансування дає більшу автономію – можна очікувати на Заході, де держава довіряє своїм університетам, але не на Сході, де держава звикла здійснювати суворий контроль над університетами. Цю різницю приписують фактору контексту, і відповідно до цього, тим, хто давав інтерв'ю в Тайвані, природа взаємовідносин університету і держави видається більш суттєвою, ніж питання ресурсів.

5. Дискусія

Цей розділ зводить разом головні результати й інтерпретує їх, ґрунтуючись на теоретичних дослідженнях щодо взаємозалежності між університетською автономією і фінансуванням. Потрібно прояснити два головні моменти. По-перше, результати свідчать, що вплив фінансування, державного чи недержавного, на автономію університету потрібно переглянути. По-друге, результати свідчать на користь аргументу, що вплив фінансування на університетську автономію в окремій країні залежить від контексту, в якому існують ці університети. В літературі часто з'являються аргументи на користь того, що диверсифікація бази університетського фінансування розширює або захищає автономію інституцій (наприклад, Геддгбург та інші, 1994), і що альтернативні джерела фінансування є справді фінансовою диверсифікацією, забезпечуючи установи наданими на власний розсуд грошима (Кларк, 1998). Проте емпіричні свідчення цього дослідження вказують на потребу подальшого розгляду перед тим, як зважати на такі аргументи, тому що, як видається, вплив фінансування на розширення університетської автономії перебільшений.

Як зазначає Скотт (1995), «природа і мета недержавного фінансування досі не були належним чином проаналізовані». Можна абсолютно обґрунтовано підозрювати, що, підштовхуючи університети до пошуків альтернативних джерел фінансування, держава, можливо, підштовхує університети стати менш фінансово залежними від обмежених громадських грошей, доступних для вищої освіти вже понад два десятиліття. Ці припущення мають на меті розв'язати питання, чи повинна бути неминучою суперечність між університетською автономією і державним фінансуванням. Деякі із співрозмовників інтерв'ю, особливо з англійських університетів, заснованих після 1992 року, захищають державне фінансування, переконуючи, що, фактично, воно є меншим втручанням, ніж фінансування від промисловості і грошових зборів із закордонних студентів, і надає університетам фінансову безпеку у плануванні на перспективу. Тому стандартні інтерпретації на зразок того, що чим більше державне фінансування, тим менше автономії в університеті, або чим більше недержавне фінансування, тим ширша університетська автономія, не можуть також заслуговувати на довіру.

Беручи за основу, що майже завжди все фінансування надається з певними вимогами і обмеженнями, отримані дані вказують на цікавий феномен – університети намагаються звільнитися від державного контролю, шукаючи фінансування деінде. Хоч як це парадоксально, але таким чином вони можуть потрапити під інший вид зовнішнього контролю. Дані свідчать на користь аргументів Леві (1994), що «автономія стосовно держави не означає автономію стосовно всього зовнішнього контролю». У багатьох інтерв'ю ринок визнавали одним із різновидів такого контролю. Питання взаємозалежності між університетською автономією і ринком заслуговує на більшу увагу і обговорення, тоді як взаємовідносини між університетами й промисловістю є політично та економічно вмотивованими.

Ще цікавіше розглянути випадок Тайваню, де університети мають прийти до розуміння, що їхні зусилля навряд чи фундаментально змінять ситуацію щодо їхньої автономії навіть після диверсифікації фінансування. З цим пов'язане і припущення співрозмовників інтерв'ю, що більше фінансування забезпечує ширшу університетську автономію радше на Заході, ніж на Сході. Справді, ці дані дають підстави думати, що не вистачає чогось, що впливає на університетську автономію. Залишаючи осторонь те, що відбувається на «Заході» і на «Сході», отримані дані з Тайваню вказують на відсутній фактор, частину контексту, який може привести до розуміння взаємозалежності між автономією університету і фінансуванням. Саме це підводить до важливих висновків, які можна отримати з цього дослідження.

По-перше, добра воля держави звільнити університети від непотрібного регулювання може бути більш вирішальною для розширення університетської автономії, ніж питання фінансування, в таких випадках, як наприклад, у Тайвані. Від держави очікують ослаблення фінансового та особистого контролю, що поновить довіру між університетами і державою. Як вважає Трой (1996), довіра – це «основа дуже великої частини автономії» університетів, «які можуть зібрати істотні суми приватних грошей або які фінансуються державою, котра добровільно делегує велику частину своєї влади над установами». Питання фінансування, що ґрунтується на взаємовідносинах довіри, може мати важливе значення для розширення автономії інституцій.

По-друге, автор доходить висновку, що фактор контексту, великою мірою, проігноровано в літературі стосовно взаємозалежності між університетською автономією і фінансуванням. Це твердження покладається на два аспекти. По-перше, досі аргументи щодо взаємозалежності між університетською автономією і фінансуванням менш ґрунтовно підкріплювалися емпіричними дослідженнями, тому набули поганої слави надмірно спрощених. По-друге, поточні зміни у фінансуванні університетів спричиняють неправильне тлумачення або перебільшення впливу альтернативних джерел фінансування. Чинник фінансування завжди виступає як необхідна, але недостатня умова розширення університетської автономії. Було б непереконливо, якби Кларк (1998) використовував диверсифікацію фінансування і певні її наслідки як індикатор підприємливості університетів, і на цій підставі переконував, що університети таким чином можуть повернути свою втрачену автономію. Натомість Кларк (1998) визнає, що одне тільки урізноманітнене фінансування «навіть чи може привести до істотної різниці» (с. 145).

Завдяки детальному вивченню можна виявити, що Ніва і ван Вугт (1994, с. 292) «неявно» вказують на важливість контексту, аналізуючи обмежену свободу університетів у справі отримання прибутку у конкретній контрольованій державою системі вищої освіти. У цьому огляді «контрольовані державою системи» прирівнюються до того, що сучасні дослідження розглядають як «контекст». Диверсифікація основ фінансування або залучення альтернативних джерел фінансування у контрольованих державою системах може не мати такого безпосереднього впливу на університетську автономію, як у системах, де держава виступає наглядовим органом. В останньому разі чітко виражений зв'язок між фінансуванням і автономією часто розглядається як очевидність.

Проте в контрольованих державою системах університетам доводиться робити щось явно поза межами державних норм, перш ніж вони зможуть отримати свій власний прибуток. Їм доведеться обійти державні обмеження, обираючи незалежний статус або домагаючись чітко визначеного спеціального державного схвалення. Аналіз тут є нагадуванням, що міра впливу фінансування на автономію інституцій у кожному окремому випадку завжди залежить від контексту.

6. Висновки

Мета цього дослідження – розглянути певні наявні аргументи, які, зазвичай, трактуються в літературі як даність, і це стало доказом того, що будь-яка схема розуміння взаємозалежності між університетською автономією і фінансуванням у різних країнах повинна ґрунтуватися на баченні університетської автономії в конкретному контексті. Мабуть, було б нерозсудливо робити висновок, що університети в однаковому контексті повинні користуватися однаковим ступенем автономії. Контекст може розглядатися як основа структури. Проте, як виявилось, університети будують різні складні конструкції на цьому контексті. Саме тут стають надзвичайно важливими ресурси, що їх можуть використовувати університети.

У цій статті диверсифікація фінансування університетів не визначається як достатня умова для розширення університетської автономії. В аспекті урізноманітнення фінансування масмо важливе свідчення, варте уваги. Отже, як перекоонує Вільямс (1992), університет з кількома джерелами фінансування виявляє активність у пошуку коштів. Це позитивно впливає на репутацію університету. Університети готові довести зовнішньому світу, що вони «краще за інших ладні упоратися із заплутаними ситуаціями і зростаючою непевністю» (Кларк 1998) оточення. Наполеглива готовність університетів до порозуміння з оточенням завойовує довіру суспільства, а крім того, збирає гроші, штат і студентів.

Для університетів автономія – це завжди проблемне питання в їхньому прагненні до знання і правди. Вважається також, що уряди в демократичних суспільствах уміють цінувати університетську автономію. Проте, на практиці, жоден уряд у світі не «може собі дозволити, аби його система вищої освіти діяла на власний розсуд» (Залтер і Теппер, 1994). Існує кілька конкуруючих планів дій щодо стимулювання розвитку університетів. Вони містять положення про обмеження громадських ресурсів, доступних університетам; визнання обов'язковим внеску університету в підвищення національної конкурентоспроможності в ґрунтованій на знаннях раціональній економіці; в цих положеннях переважає переконаність, що університетська освіта забезпечує людськими ресурсами, які потрібні національній економіці. Ці сили тиску і спонуки вже висвітлили, як це важко – встановити дієвий баланс між університетською автономією і підпорядкованістю.

Список посилань

Acherman, J. and Brons, R. (eds.) (1989). *Changing Financial Relations between Government and Higher Education*. Uitgeverij Lemma.

Altbach, P. (1998). *Comparative Higher Education: Knowledge, the University, and Development*. Ablex Publishing Corporation.

Ashby, E. (1966). *Universities, British, Indian, African: A Study in the Ecology of Higher Education*. Widenfeld and Nicolson.

Becher, T. and Kogan, M. (1992). *Process and Structure in Higher Education*. London: Roulledge.

Berdahl, R. (1991). 'Autonomy and accountability in US higher education', in Neave, G. And van Vught, F. (eds.), *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Pergamous Press.

Berdahl, R. (1993). 'Public universities and state governments: Is the tension benign?', in CEPES/UNESCO. *Academic Freedom and University Autonomy*. Bucharest: UNESCO European Centre for Higher Education.

Caglar, A. (1993). 'Academic freedom, autonomy, and accountability in the restructuring and coordination of multi-university national systems', in CEPES/UNESCO, *Academic Freedom and University Autonomy*. Bucharest: UNESCO European Centre for Higher Education.

Chiang, L-C. (2000). *The Relationship between University Autonomy and Funding in England and in Taiwan*. Doctoral dissertation, Institute of Education, University of London.

Chung, Y-S. (2002). 'Analysis about financial problems of transforming national universities to public corporations'. *Presented at the conference of Promotion of Integration and Competitiveness of Higher Education, Taiwan*.

Clark, B. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Trans-formation*. Oxford: Pergamon Press.

Dearing Report (1997). *Higher Education in the Learning Society*. The National Committee of Inquiry into Higher Education.

Department of Education and Science (DES) (1991). *White Paper: Higher Education: A New Framework*. Cm 1541. HMSO.

Duderstadt, J. (2000). *A University for the 21st Century*. The University of Michigan Press. Eustace, R. (1994). 'University autonomy: The '80s and after'. *Higher Education Quarterly* 48(2), 86-117.

Farrant, J. (1987). 'Central control of the university sector', in Becher, T. (ed.). *British Higher Education*. London: Allen & UnWin.

Goedegebuure, L. et al. (eds.) (1994). *Higher Education Policy: An International Comparative Perspectives*. Oxford: Pergamon Press.

HEFCE (2001). *Funding High Education in England: How the HEFCE Allocates Its Funds [HEFCE Guide 01/14]*. Bristol: HEFCE.

Huang, C-C. (2002). 'Problems in university resources and strategies'. *Presented at the Conference of University Integration and Strategies*, Taipei.

Jadot, J. (1981). 'Survey of the state-of-the-art and likely future trends of university management in Europe', *International Journal of Institutional Management in Higher Education* 5(1). 49-78.

Kerr, C. (1995). *The Uses of the University* (4th ed). Harvard University Press.

Levy, D. (1980). *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*.

Praeger.

Levy, D. (1994). 'Mexico: Towards state supervision? Changing patterns of governance in Mexican higher education', in Neave, G. and van Vught, F. (eds.). *Government and Higher Education Relationship Across Three Continents: The Winds of Change*. Exeter: BPC Wheaion Ltd.

Liu, Yuan-Jiun (1995). 'Higher education'. *Presented at the annual meeting of Chinese Comparative Education Society-Taipei*, Taiwan.

Lockwood, G. (1987). 'The management of universities', in Becher, T. (ed.), *British Higher Education*. London: Allen & UnWin.

Mayor, F. (1993). 'Academic Freedom and University Autonomy', CEPES/UNESCO, *Academic Freedom and University Autonomy*. Bucharest: UNESCO European Centre for Higher Education.

McDaniel, O. (1996). 'The paradigms of governance in higher education systems'. *Higher Education Policy* 9(2), 137-158.

Melody, W. (1997) 'Universities and public policy', in Smith, A. and Webster, F. (eds.), *The Postmodern University⁹ Contested Visions of Higher Education in Society*. SRHE/Open University Press.

Musselin. C. (1996). 'Relationships between the universities and the state and how to change them: the case of France and Germany'. *Presented at ESRC Seminar Series: Changing Relationship between higher education and the state*.

Neave, G. (1988). 'On being economic with university autonomy: Being an account of the retrospective joys of a written constitution', in Tight, M. (ed.). *Academic Freedom and Responsibility*. Milton Keynes: Open University Press. Neave, G. and van Vught, F. (eds.) (1994). *Government and Higher Education Relationship Across Three Continents: The Winds of Change*. Exeter: BPC Wheaton Ltd.

Newton, J. (2002). 'Views from below: Academic coping with quality'. *Quality in Higher Education* 8(1), 39-61.

Robbins Report (1963). *Higher Education*. Cm 2154. HMSO.

Robertson. D. (1998) 'Who won the war of Dealing's ear'. *Higher Education Review* 30(2), 1 -1 b.

Salter, B. and Tapper, T. (1994). *The State and Higher Education*. The Woburn Press.

Scott, P. (1995). *The Meaning of Mass Higher Education*. Open University Press. Shattock, M. and Berdahl, R. (1984). 'The British University Grants Committee 1919-83: Changing relationships with government and the universities'. *Higher Education* 13. 471 - 499.

Sizer, J. (1992). 'Accountability', in Clark, B. and Neave, G. (eds.), *Encyclopedia of Higher Education*. Pergamon Press.

Slaughter, S. and Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. The Johns Hopkins University Press.

Tight, M. (1992). 'Institutional autonomy', in Clark, B. and Neave, G. (eds.). *Encyclopaedia of Higher Education*. Pergamon Press.

Trow, M. (1996). 'Trust, markets and accountability in higher education: A comparative perspective'. *Higher Education Policy* 9(4), 309-324.

Trowler, P. (cd.) (2002). *Higher Education Policy and Institutional Change: Intentions and Outcomes in Turbulent Environments*. London: SRHE.

UGC (1984). *A Strategy for Higher Education into the 1990s*. HMSO.

Williams, G. (1992). *Changing Patterns of Finance in Higher Education*. London: SRHE.