

Зоряна ЛОБОДИНА

ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ГАЛУЗІ ОСВІТИ

Охарактеризовано та проаналізовано вітчизняну практику фінансування бюджетних навчальних закладів та заходів у галузі освіти. Виявлено основні проблеми формування та використання фінансових ресурсів галузі, які негативно впливають на реалізацію конституційного права людини на освіту. Обґрунтовано доцільність та перспективи удосконалення управління фінансами освітньої галузі.

В умовах соціально-економічних трансформацій освіта є невід'ємною складовою і визначальним фактором людського розвитку та відіграє важливу роль у формуванні інтелектуального, духовного, економічного потенціалів держави.

Освіта – найбільш масштабна й людномістка складова сучасного державного устрою, його політичної, соціально-економічної, культурної та наукової організації. Від її якості залежить відтворення й нарощування інтелектуального та духовного потенціалу суспільства, виховання громадянина, модернізація суспільних відносин. Удосконалення системи освіти є одним із заходів подолання кризових процесів, поліпшення життя людей, утвердження національних інтересів, зміцнення могутності й авторитету держави. Цілком очевидно, що без необхідної освіти людина не зможе забезпечити собі належних умов життя, реалізуватися як особистість та захистити свої права. Цим зумовлений зростаючий інтерес суспільства й держави до питань розвитку галузі освіти та визнання її загальнонаціональним пріоритетом.

Ефективна реалізація політики у сфері освіти неможлива без належного фінансового забезпечення державних і комуналь-

них навчальних закладів та освітніх заходів, джерелами якого є як бюджетні кошти, так і кошти юридичних та фізичних осіб. Необхідність вирішення проблем, пов'язаних із бюджетним фінансуванням освіти, зумовлена обмеженим обсягом та неефективним використанням наявних фінансових ресурсів, що вимагає розроблення нових підходів до організації фінансування зазначеної галузі.

Дослідженню теоретичних і практичних аспектів фінансового забезпечення освіти присвячені праці українських науковців – В. Андрущенко, Т. Боголіб, С. Буковинського, О. Василика, В. Гейця, В. Глуценка, А. Даниленка, В. Кудряшова, В. Куценко, Е. Лібанової, І. Лютого, Н. Новікова, Т. Оболенської, К. Павлюк, Д. Полозенка, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін. Серед зарубіжних вчених цими питаннями займалися Г. Беккер, А. Вагнер, Дж. Вейзе, Є. Деннісов, П. Друкер, К. Ерроу, Дж. Кейнс, П. Самуельсон, А. Анчишкін, В. Єрошин, В. Жамін.

Віддаючи належне проведеним дослідженням, потрібно звернути увагу на необхідність постійного розвитку наукових поглядів на проблеми фінансового забезпечення розвитку освіти, їх орієнтації на соціально-економічні трансформації загалом та Україні зокрема.

З огляду на вищесказане, метою статті є аналіз діючої практики фінансування бюджетних навчальних закладів та заходів у галузі освіти, виявлення основних проблем та обґрунтування необхідності реформування і перспектив удосконалення управління фінансовими ресурсами зазначеної галузі у контексті забезпечення реалізації конституційного права людини на освіту.

Центральним питанням сучасної державної політики освіти є визнання та забезпечення основного і невідчужного права людини на освіту. Це право закріплене в міжнародних і національних правових актах.

В Україні право кожної людини на освіту передбачене ст. 53 Конституції України. Зокрема у ній зазначено, що “повна загальна середня освіта є обов’язковою”, і що “держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам” [1].

Ефективна реалізація права на освіту передбачає дотримання чотирьох основних принципів: наявності, доступності, прийнятності та адаптованості [2]. Однак,

як показують реалії сьогодення, в Україні є певні проблеми із використанням цих принципів. Внаслідок цього, конституційні гарантії у сфері освіти мають здебільшого декларативний характер. Однією із причин такої ситуації є фінансова неспроможність держави спрямовувати адекватний потребі обсяг бюджетних коштів на освітню галузь.

Розглянемо практику фінансування бюджетних навчальних закладів та заходів у галузі освіти упродовж 2004–2010 рр. (табл. 1).

Обсяг видатків зведеного бюджету України на фінансування галузі освіти за період з 2004 р. по 2010 р. одночасно зі збільшенням видатків зведеного бюджету України у 3,7 рази збільшився у 4,4 рази. Упродовж досліджуваного періоду спостерігалася позитивна тенденція до збільшення:

- обсягу видатків зведеного бюджету на освіту на одну особу у 4,5 рази (або на 1353,88 грн.) – до 1740,24 грн. у 2010 р.;
- частки видатків на освіту у видатках зведеного бюджету у 1,2 рази (або на 3,05% до 21,13% у 2010 р.).

Таблиця 1

Динаміка видатків бюджетів України на освіту у 2004–2010 рр.*

Роки	Обсяг видатків				
	Зведений бюджет, тис. грн.	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
		всього, тис. грн.	частка у видатках зведеного бюджету, %	всього, тис. грн.	частка у видатках зведеного бюджету, %
2004	18333183,9	7199955,5	39,3	11133228,4	60,7
2005	26801750,5	9932784,6	37,1	16868965,9	62,9
2006	33785002,0	12122058,2	35,9	21662943,8	64,1
2007	44333576,2	15149678,8	34,2	29183897,4	65,8
2008	60959371,4	21554274,2	35,4	39405097,2	64,6
2009	66773558,0	23925679,4	35,8	42847878,6	64,2
2010	79826045,3	28807530,1	36,1	51018515,2	63,9

* Розраховано автором на основі звітних даних Комітету Верховної Ради України з питань бюджету [3].

Зростання обсягу видатків бюджетів на освіту пояснюється збільшенням масштабів соціальної відповідальності держави, а отже, – і зростанням рівня централізації ВВП. Розраховуємо вплив на величину видатків бюджетів на освіту окремих факторів, зокрема:

- обсягів доходів державного та місцевих бюджетів (зросли з 91529,4 млн. грн. у 2004 р. до 314506,3 млн. грн. у 2010 р.);
- обсягів фінансування бюджетів за рахунок внутрішніх та зовнішніх державних запозичень (зросли з 11009 млн. грн. у 2004 р. до 64684,9 млн. грн. у 2010 р.);
- індексу інфляції (зріс з 109% у 2004 р. до 109,4% у 2010 р.).

Результати багатофакторного кореляційно-регресійного аналізу дають підставу констатувати, що між зазначеними показниками спостерігався тісний зв'язок (коефіцієнт множинної кореляції = 0,998). Розрахувати зміну обсягу видатків бюджетів України на освіту при зміні обсягів доходів бюджетів (x_1), обсягів фінансування бюджетів від внутрішніх і зовнішніх державних запозичень (x_2), індексу інфляції (x_3) можна за допомогою рівняння:

$$y = 904,514 + 0,295x_1 + 0,207x_2 - 38,157x_3$$

Результативний показник залежить від факторних на 99,66%.

Протягом 2004–2010 рр. на фоні щорічного сповільнення темпів приросту видатків зведеного бюджету (із 39,72% у 2005 р. порівняно із 2004 р. до 22,92% у 2010 р. порівняно із 2009 р.), видатків зведеного бюджету на освіту (із 46,19% у 2005 р. порівняно із 2004 р. до 19,55% у 2010 р. порівняно із 2009 р.) та видатків зведеного бюджету на освіту на одну особу (із 47,27% у 2005 р. порівняно із 2004 р. до 20,02% у 2010 р. порівняно із 2009 р.) спостерігалася позитивна динаміка збільшення темпів

приросту частки видатків на освіту у видатках зведеного бюджету (із 18,08% у 2005 р. порівняно із 2004 р. до 21,13% у 2010 р. порівняно із 2009 р.). Така тенденція дає підстави констатувати зміни пріоритетів бюджетної політики держави у процесі фінансування видатків бюджетів на користь освітньої галузі. Це чітко простежується і при порівнянні середніх темпів приросту:

- видатків зведеного бюджету на освіту на одну особу – 28,51%,
- видатків зведеного бюджету на освіту – 27,79%,
- видатків зведеного бюджету України – 24,51%,
- валового внутрішнього продукту – 20,99%,
- валового внутрішнього доходу – 21,12%.

Аналізуючи наведені показники, спостерігаємо зростання темпів приросту видатків зведеного бюджету України, видатків зведеного бюджету на освіту на тлі сповільненого, а у 2009 р. – взагалі відсутнього приросту ВВП та ВНД.

У 2004–2010 рр. спостерігалася позитивна тенденція до зростання обсягів видатків бюджетів України на освіту і у відсотках до ВВП (з 5,31% у 2004 р. до 7,37% у 2010 р.) та ВНД (з 5,37% у 2004 р. до 7,4% у 2010 р.) (рис. 1).

Враховуючи результати проведеного вище аналізу та порівнюючи видатки бюджетів на освіту відносно ВВП в Україні (7,3%) із аналогічним показником у зарубіжних країнах, на перший погляд, може скластися враження про досить високий рівень фінансування освітньої галузі. Зокрема, видатки на освіту у відсотках до ВВП у Швеції становлять 8,3%, Данії – 8,0%, Фінляндії, Польщі – 7,5%, США – 7,34%, Естонії – 7,2%, Франції – 6,8 % [6, 132; 7, 89], Норвегії – 6,37%, Чехії – 4,61%, Словаччині – 3,79%. Однак обсяг ВВП, що припадає на душу населен-

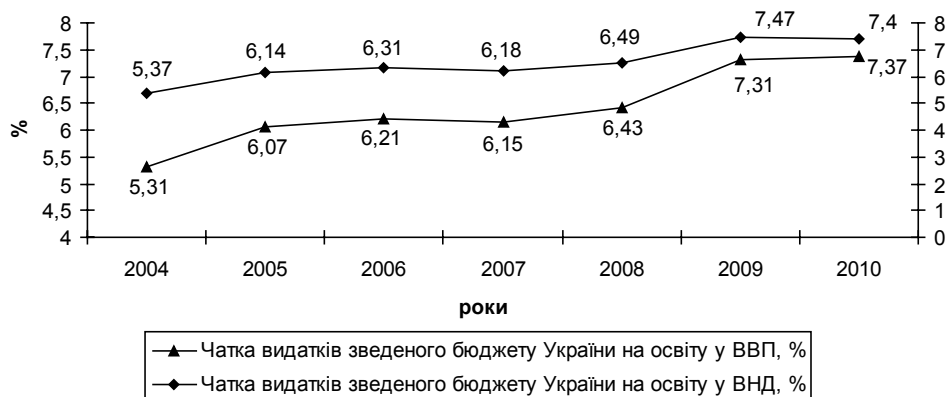


Рис. 1. Питома вага видатків зведеного бюджету України на освіту в обсязі валового внутрішнього продукту та валового національного доходу України у 2004–2010 рр., % *

* Розраховано та побудовано автором на основі даних: [3–5].

ня, в Данії становить 42300 євро, Норвегії – 63800, Чехії – 13100, Словаччині – 12100, а в Україні – тільки 2174 євро [8, 218]. Зважаючи на це, співставляючи частку видатків на освіту у загальному обсязі ВВП, доцільно враховувати величину ВВП на душу населення, а також реальну потребу освітньої галузі у бюджетних коштах.

Задекларований у статті 61 Закону України “Про освіту” від 23.05.1991 р. № 1060-XII обсяг фінансування галузі освіти на рівні, не меншому, ніж 10% національного доходу [9], не відповідає сучасним фінансовим можливостям держави. Законодавче закріплення чіткої ставки національного доходу для фінансування галузі освіти суперечить статті 95 Конституції України, згідно з якою видатки на загальносуспільні потреби, їх розмір та цільове спрямування визначаються виключно законом про державний бюджет, тобто враховуючи фінансові можливості держави на певний час щодо забезпечення безоплатності освіти як конституційної гарантії реалізації права населення на освіту.

Основним джерелом фінансових ресурсів бюджетних навчальних закладів та заходів у галузі освіти залишалися кошти

місцевих бюджетів, абсолютна величина яких щороку збільшувалася. Спостерігалася тенденція до зменшення частки коштів державного бюджету з 39,3% у 2004 р. до 36,1% у 2010 р. і зростання питомої ваги коштів місцевих бюджетів з 60,7% у 2004 р. до 63,9% у 2010 р. у структурі джерел фінансового забезпечення зазначеної галузі.

Структура видатків зведеного бюджету України на освіту у 2005–2010 рр. відображена у табл. 2.

Дані табл. 2 свідчать, що упродовж 2005–2010 рр. на фінансування загальної освіти зі зведеного бюджету України спрямовувалось від 15172,1 млн. грн. (56,6% від обсягу видатків на освіту) у 2005 р. до 46389,5 млн. грн. (58,1% від обсягу видатків на освіту) у 2010 р., підготовку кадрів – від 9971,5 млн. грн. (37,2% від обсягу видатків на освіту) у 2005 р. до 30888,1 млн. грн. у 2010 р. (38,7% від обсягу видатків на освіту). Найбільша частка бюджетних коштів спрямовувалась на фінансування загальної середньої освіти – 41,4–42,5%.

Отже, незважаючи на зростання номінальних обсягів видатків зведеного бюджету України на освіту, кошти, які надходять

Таблиця 2

Структура видатків зведеного бюджету України на освіту у 2005–2010 рр.*

Показники	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %
1. Дошкільна освіта	2940,7	11,0	3825,1	11,3	5257,7	11,9	7214,8	11,8	8325,2	12,5	10238,3	12,8
2. Загальна середня освіта	11158,8	41,6	14229,2	42,1	18849,5	42,5	25409,3	41,7	27640,7	41,4	32852,4	41,2
3. Професійно-технічна освіта	1749,9	6,5	2096,0	6,2	2676,4	6,0	3766,6	6,2	4107,9	6,2	5106,2	6,4
4. Вища освіта	7934,1	29,6	9935,7	29,4	12827,8	28,9	18552,9	30,4	20966,3	31,4	24998,4	31,3
5. Післядипломна освіта	287,5	1,1	365,7	1,1	505,2	1,1	668,4	1,1	665,7	1,0	783,5	1,0
6. Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	1072,6	4,0	1369,7	4,1	1803,9	4,1	2439,1	4,0	2783,6	4,2	3298,8	4,1
7. Програми матеріального забезпечення навчальних закладів	259,8	1,0	166,1	0,5	180,2	0,4	186,2	0,3	185,8	0,3	283,9	0,4
8. Дослідження і розробки у сфері освіти	112,9	0,4	148,3	0,4	219,3	0,5	331,0	0,5	286,2	0,4	330,9	0,4
9. Інші заклади та заходи у сфері освіти	1285,5	4,8	1649,1	4,9	2013,5	4,5	2391,1	3,9	1812,2	2,7	1933,6	2,4
Разом видатків зведеного бюджету на освіту	26801,8	100	33785,0	100	44333,6	100	60959,4	100	66773,6	100	79826	100

* Розраховано автором на основі звітних даних Комітету Верховної Ради України з питань бюджету [3].

на її фінансування, не забезпечують потреби зазначеної галузі у фінансових ресурсах. Внаслідок цього погіршується якість освітніх послуг і зменшується їх доступність для малозабезпечених верств населення.

На наше переконання, важливою перешкодою забезпечення повної реалізації конституційного права людини на освіту є не тільки недостатній рівень бюджетного фінансування освітньої галузі, але й одночасне нераціональне використання фінансових ресурсів, які надходять у її розпорядження. Це зумовлено як недосконалістю чинного українського законодавства, відсутністю належного методологічного забезпечення організації бюджетних відносин, так і безвідповідальністю учасників бюджетного процесу за прийняті управлінські рішення, наслідком яких є зниження ефективності використання бюджетних коштів.

До найбільш характерних видів неефективного управління і використання бюджетних коштів учасниками бюджетного процесу, які зустрічаються у вітчизняній практиці (у 2010 р. Рахунковою палатою України виявлено 130 випадків, обсягом 14,4 млрд. грн., неефективно використаних коштів), можна віднести [10, 26, 60]:

- неефективне управління коштами через недоліки в плануванні;
- неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування;
- неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень;
- неефективне використання коштів спеціального фонду державного бюджету;
- неефективне використання коштів на проведення науково-дослідних робіт;
- неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів;
- неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без

використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів та на поточних рахунках підвідомчих організацій;

- втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- неефективне використання коштів на придбання основних засобів (обладнання) тощо.

Спробуємо дослідити окремі причини такої ситуації. Так, у Бюджетному кодексі України, хоча й порушується проблема забезпечення ефективного витрачання бюджетних коштів, обґрунтовується доцільність і необхідність здійснення оцінки, проведення контролю за цим процесом, відповідальність учасників бюджетного процесу за бюджетні правопорушення настає у разі нецільового (а не неефективного) використання бюджетних коштів, порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань тощо.

Міністерство фінансів України розробило лише організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм із застосуванням результативних показників для моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Відповідно до статті 20 Бюджетного кодексу України бюджетні програми є особливою складовою програмно-цільового методу, який повноцінно запроваджений лише для управління коштами Державного бюджету України. Для оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів (а саме вони є основним джерелом фінансування соціальної сфери, до якої належить і галузь освіти), на рівні яких програмно-цільовий метод у бюджетному процесі застосовується вибірково й експериментально, немає розробленої методики. Ці обставини унеможливають проведення оцінки ефективності викорис-

тання ресурсів та прийняття управлінських рішень стосовно руху бюджетних коштів з метою реалізації принципу ефективності бюджетної системи – забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів [11, 12]. Зважаючи на вищевикладене, вважаємо, що для досягнення конкретних результатів у галузі освіти за рахунок бюджетних коштів органам державної влади та місцевого самоврядування доцільно активізувати роботу щодо впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на місцевому рівні.

Як свідчать результати проведеного Рахунковою палатою України контролю за використанням бюджетних коштів, неефективні витрати, пов'язані з розміщенням і виконанням державного замовлення, в тому числі й неефективне використання коштів державного бюджету на підготовку спеціалістів, стали, на жаль, негативним фактом. Так, державою у 2010 р. неефективно витрачено 1 310,6 млн. грн.

Щорічне фінансування за державним замовленням підготовки фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення їх кваліфікації фактично призводить до утримання навчальних закладів, а не до підготовки спеціалістів на конкурентних засадах та відповідно до державної потреби, що склалася на ринку праці [10, 77].

У зв'язку з цим слушною, на наше переконання, є думка щодо доцільності здійснення органами державної влади постійного моніторингу ринку праці з метою уникнення ситуації, коли держава замовляє і фінансує підготовку фахівців, які їй сьогодні не потрібні, і одразу ж через фонди зайнятості знову фінансує тих самих фахівців з метою їх пе-

рекваліфікації. Держава передусім повинна фінансувати спеціальності, які не користуються попитом в абітурієнтів, але брак фахівців з яких призводить до погіршення показників роботи тієї чи іншої галузі [12].

Це дасть змогу за допомогою розробки механізмів захисту окремих спеціальностей, що вимагає відповідного фінансування, вирішити проблему непрестижності для абітурієнтів деяких спеціальностей, які є дуже необхідними для розвитку економіки країни.

Як не парадоксально, але головний розпорядник коштів Державного бюджету України у галузі освіти – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (до 9. 12. 2010 р. – Міністерство освіти і науки України) – протягом останніх 9 років, не забезпечуючи належної координації роботи з видання підручників, також неефективно, неекономно і з порушеннями використовує бюджетні кошти. Підтвердженням цього служать результати, проведеного Рахунковою палатою України, аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих у 2010–2011 рр. на забезпечення навчальних закладів підручниками і посібниками. Аудитори встановили, що 319 млн. грн. не забезпечили потреб навчальних закладів у сучасній навчальній літературі, оскільки 21,4 млн. грн. (6,7% від загального обсягу видатків Державного бюджету України на забезпечення навчальних закладів підручниками і посібниками – *примітка автора*) були використані неефективно, а 30,9 млн. грн. (9,7% від загального обсягу видатків Державного бюджету України – *примітка автора*) – із порушенням чинного законодавства. За умов економного й ефективного використання бюджетних коштів лише у 2010–2011 рр. можна було додатково видати 3,4 млн. підручників, або майже на чверть більше [13].

Причиною неефективного використання бюджетних коштів у галузі освіти є і

відсутність стандартів вищої освіти щодо врегулювання нормативів матеріально-технічного, фінансового й іншого забезпечення вищих навчальних закладів, зокрема – методики розрахунку вартості підготовки одного фахівця. Це призводить до не завжди обґрунтованих розрахунків щодо формування державного замовлення на освіту, яке щорічно збільшується.

Основою сучасної демократичної держави та ключовим фактором економічного зростання справедливо вважається освіта. Проведене дослідження дає змогу констатувати, що, незважаючи на зростання номінальних обсягів фінансування освіти, потреба галузі у фінансових ресурсах забезпечується все менше. Очевидним є те, що в умовах дефіциту бюджетних коштів, який в Україні щорічно збільшується, учасникам бюджетного процесу необхідно приймати виважені управлінські рішення, які підвищували б ефективність використання коштів, що спрямовуються на фінансування освітньої галузі. На наше глибоке переконання, такі дії сприятимуть забезпеченню реалізації конституційного права людини на освіту.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254 к / 96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Загальні зауваження Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав № 13 (право на освіту) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hrlibrary.ngo.ru/russian/gencom/Rescgencom13.html>.
3. Фінансова звітність про виконання державного та місцевих бюджетів за 2004–2010 рр. Комітету Верховної Ради України з питань бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua>.
4. Статистична інформація Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. Статистичний щорічник України за 2010 рік. Державна служба статистики України / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2011. – 560 с.
6. Боголіб Т. М. Фінансування освіти за кордоном // Фінанси України. – 2005. – № 8. – С. 132–139.
7. Мельник А. Ф., Длугопольський О. В. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві: Монографія. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 240 с.
8. Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: Монографія. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 372 с.
9. Закон України “Про освіту” від 23.05.1991 р. №1060-XII (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
10. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік. – К., 2011. – 208 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2010.pdf.
11. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 4 жовт. 2011 р.: (Офіц. текст) // К.: Паливода А. В., 2011. – 148 с. – (Кодекси України).
12. Лопушняк Г. С. Фінансові проблеми вищих навчальних закладів в Україні // Матеріали науково-практичного форуму “Університетська освіта: стан, проблеми, перспективи” (12–13 листопада). – ЛНАУ, 2009. – С. 19–22.
13. Чому дорогі підручники? // Інформація на сайті Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738744>.