

УДК 331.34:34

В.В. СИЧЕНКО

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТНІХ ЗАКЛАДІВ

Запропоновано вдосконалення складових механізму багатоканального фінансування системи освіти. Обґрунтовано склад органів державної влади у сфері управління освітою.

It is offered improvements of components of the mechanism of multichannel financing of system of vocational training. It is proved bodies of the government in managements of education.

Фінанси як сукупність усіх грошових ресурсів, наявних у розпорядженні держави і господарюючого суб'єкта, а також система їх формування, розподілу і використання є засобом вирішення багатьох проблем. В економічній і фінансовій теорії переважає трактування фінансів як системи економічних, грошових і виробничих відносин. Вивчення механізму фінансування професійно-технічної освіти дає можливість усвідомити пріоритети тих, хто виділяє гроші і хто їх споживає.

Аналізуючи нововведення, спрямовані на розширення джерел фінансування, які впроваджувалися в системі освіти або використовувалися окремими навчальними закладами, експерти Консорціуму науковців професійно-технічної освіти і Європейського ЮНЕСКО з професійно-технічної освіти дійшли висновку, що змішане фінансування є більш ефективним, ніж чисто державне або виключно приватне.

Становлення незалежної Української держави, її поступальний економічний розвиток, зміцнення засад громадянського суспільства потребують відповідної цим цілям високоефективної системи освіти.

У фінансуванні закладів освіти як бюджетних установ є низка проблем, подальше зволікання з вирішенням яких може спричинити серйозну соціальну нестабільність Українського суспільства та призвести до втрати наявного освітнього потенціалу, внаслідок чого Україна надовго може опинитися на узбіччі розвитку світової спільноти [1 – 3].

Система професійно-технічної освіти в Україні зазнала низку змін. Професійно-технічна освіта є складовою системи освіти України. Відповідно до статусу вищих навчальних закладів, встановлено чотири рівні акредитації: перший – технікум, училище, інші вищі навчальні заклади, що прирівняні до них; другий – коледж, інші навчальні заклади, прирівняні до нього; третій і четвертий – інститут, консерваторія, академія, університет.

Встановлені нормативи фінансування є гарантованою межею, нижче якої не може здійснюватися фінансування підготовки робітників у професійно-технічних навчальних закладах. Держава забезпечує своєчасність відповідних виплат і надання пільг учням, слухачам і педагогічним працівникам державних професійно-технічних навчальних закладів.

Установи професійно-технічної освіти та професійно-технічні навчальні заклади інших форм власності утримуються за рахунок коштів відповідних засновників. Обсяги бюджетного фінансування державних професійно-технічних навчальних закладів та установ професійно-технічної освіти не можуть зменшуватися або припинятися за наявності інших джерел фінансування.

Відповідно до ст. 62 Закону України “Про освіту”, фінансування державних навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування.

Держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 10 % національного доходу, а також валютні асигнування на основну діяльність. Кошти закладів і установ освіти та науки, які повністю або частково фінансуються з бюджету, одержані від здійснення або на здійснення діяльності, передбаченої їх статутними документами, не вважаються прибутком і не оподатковуються.

Фінансування навчального процесу в державних вищих I-II рівня акредитації як основного виду їх діяльності здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету в рамках державного замовлення на підготовку фахівців і приватних коштів у рамках фінансування підготовки окремих осіб, а фінансування навчального процесу у приватних вищих I-II рівня акредитації фінансується за рахунок приватних коштів.

Потрібно також ураховувати той факт, що підготовка окремих фахівців також може здійснюватися за рахунок коштів підприємств і установ, що перебувають у державній власності, а також за рахунок коштів певних органів державної влади, тобто за рахунок коштів держави. Проте такі випадки є поодинокими й не справляють значного впливу на загальну ситуацію.

Разом з тим територіальна організація системи професійно-технічної освіти на сьогодні передбачає в основному навіть не регіональну, а швидше муніципальну орієнтацію діяльності більшості вищів I-II рівня акредитації та їх структурних підрозділів. Крім того, державна політика в галузі освіти передбачає децентралізацію управління системою професійно-технічної освіти за рахунок мінімізації державного компоненту управління, передачі управлінських функцій, що вивільняються, на рівень регіонів. У цих умовах задоволення місцевих потреб на рівні окремого вишу I-II рівня акредитації, регіональне управління їх сукупністю реалізуються на тлі державного фінансування освітньої діяльності за рахунок державних коштів.

На нашу думку, така ситуація актуалізує постановку питань щодо необхідності:

- 1) вдосконалення фінансування підготовки кадрів на базі вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації за рахунок коштів державного бюджету;
- 2) інтеграції у фінансування процесу підготовки кадрів фінансових ресурсів місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того, як і раніше актуальним залишається питання щодо додаткового залучення до фінансування освітнього процесу коштів підприємств та організацій різних форм власності й відомчої належності. У контексті цього питання ми маємо на увазі необхідність залучення до фінансування освітнього процесу не афілійованих (тобто пов’язаних із потенційним споживачем освітніх послуг через

які-небудь споріднені, ділові та інші відносини) підприємств та організацій, а структур, які мають об'єктивну потребу в трудових ресурсах певної номенклатури і кваліфікаційного рівня.

На нашу думку, вирішення зазначених питань складається з таких компонентів. По-перше, потрібне розмежування всього обсягу потреби в підготовці фахівців з виділенням щонайменше двох складових – загальнодержавної і регіональної потреби в кадрах.

Перша складова має включати підготовку кадрів, необхідних для вирішення завдань забезпечення національної безпеки, реалізації стратегічних напрямів розвитку держави, окремих пріоритетних галузей.

Друга складова повинна передбачати підготовку кадрів для забезпечення розвитку на рівні окремих регіонів і нижче.

По-друге, потрібний розподіл фінансування загальнодержавних і регіональних потреб у підготовці фахівців.

Вирішення проблеми інтеграції коштів регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування у фінансування підготовки фахівців у вищій школі може мати два можливі варіанти.

Можна говорити, що на сьогодні для студентів, які навчаються на “бюджетній” основі, актуальною є загроза відрахування з навчального закладу за неуспішність. Наступною проблемою є втрата бюджетного фінансування власної освіти, перехід до самостійного фінансування отримуваних освітніх послуг. Для студентів, які здобувають освіту на комерційній основі, така загроза практично відсутня. Для більшості з них характерне переконання, що відрахування неможливе, адже ВНЗ I-II рівня акредитації повинен буде повернути їм сплачені і “невідпрацьовані” кошти, на що навчальний заклад в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів не піде.

У другому варіанті загальна сума фінансових надходжень з цих джерел матиме такий самий вигляд, як і в першому. За цих умов введення матеріальних інструментів мотивації найбільш успішних студентів дає змогу полегшити матеріальне становище для них, знизити навантаження, яке вони несуть з фінансування власної освіти, забезпечити кращу їх мотивацію до оволодіння професійними навичками. Крім того, не варто випускати з уваги той факт, що пропонувані мотиваційні інструменти можуть використовуватися не за всією сукупністю спеціальностей, з яких проводиться підготовка, а лише за певними її складовими, що розглядаються як пріоритетні напрями підготовки кадрів для певного адміністративно-територіального утворення.

Цей варіант участі коштів місцевих бюджетів у фінансуванні освітнього процесу зовсім не заперечує можливості використання принципу пропорційного співфінансування. Принциповою відмінністю другого варіанта є інший об'єкт фінансування. Якщо в першому випадку об'єктом фінансування виступали самі вищі I-II рівня акредитації, за рахунок залучення коштів місцевих бюджетів з'являлася можливість зниження навантаження на Державний бюджет або принаймні можливість компенсації існуючого дефіциту державного фінансування ВНЗ I-II рівня акредитації, то в другому випадку – споживачі освітніх послуг, а точніше – результати набуття ними професійних навичок. Як наслідок, при застосуванні

другого підходу зниження навантаження на Державний бюджет, так само як і збільшення питомого фінансування ВНЗ I-II рівня акредитації, не відбувається.

На підставі цього можна зробити припущення, що визначені механізми фінансування системи професійно-технічної освіти за рахунок коштів місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування в принципі не виключають один одного. Через це вибір того чи іншого механізму (а можливо, і їх комбінація) повинен визначатися характером першочергових цілей, що стоять на даному етапі розвитку системи професійно-технічної освіти.

За аналогією з другим варіантом фінансування освітнього процесу здійснюється з коштів місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також може здійснюватися за рахунок окремих зацікавлених організаційно-правових структур.

У цьому разі уповноважені органи у складі місцевих органів виконавчої влади або органів місцевого самоуправління повинні взяти на себе функцію цільової акумуляції коштів господарюючих суб'єктів, які потім повинні бути спрямовані на заохочення (або компенсацію видатків на освіту) студентів тих чи інших (залежно від характеру заявок, що надійшли від організаційно-правових структур) спеціальностей. При цьому заохочення (або компенсація видатків) повинні супроводжуватися укладенням тристороннього договору, відповідно до якого певна організаційно-правова структура бере на себе функції фінансуючої сторони, місцевий орган виконавчої влади – її агента, що організує фінансування й гарантує дотримання договірних зобов'язань, а третя сторона (студент), що фінансується, бере на себе зобов'язання відпрацювати після здобуття відповідної спеціальності на заздалегідь обумовлених умовах певний термін в установі, що фінансує його.

Цей механізм залучення коштів підприємств та організацій у фінансування системи професійно-технічної освіти, звичайно, не заперечує можливості прямого фінансування цими структурами самих студентів. Проте в такому разі, як показала практика, можуть залишатися негативні моменти в здобуття якісної підготовки студентами. Правове оформлення і дотримання договорів при цьому варіанті залишаються повністю індивідуалізованими в кожному такому випадку. Проте заперечувати можливість такої форми фінансування не можна, оскільки основою для її існування є цивільне законодавство України.

Виходячи із цього, пропонуємо вдосконалений механізм фінансування системи професійно-технічної освіти. Суть удосконалення зводиться до появи змішаного фінансування професійно-технічної освіти, яке виражається у взаємодії органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, різних організаційно-правових структур, а також тристороннього договору підготовки кадрів, який матиме цільове спрямування відповідних коштів на підготовку конкретного студента з виконання певних зобов'язань з боку фінансуючого, фінансованого суб'єктів та суб'єкта, що управляє відповідними коштами, для фінансування видатків на здобуття професійно-технічної освіти.

У механізмі багатоканального фінансування кошти бюджетів місцевих органів державної влади або органів місцевого самоврядування можуть бути різною мірою пропорційно спрямовані на їх розсуд як безпосередньо на фінансування ВНЗ I-II

рівнів акредитації, так і на надання коштів студентам. У цілому ці фінансові потоки за джерелом коштів не є однорідними, їх структура може бути встановлена на основі відповідних договорів між суб'єктами фінансування.

При такому комплексному механізмі фінансування системи професійно-технічної освіти загальна сума фінансових надходжень у систему професійно-технічної освіти надходить з боку органів державної влади, місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування й організаційно-правових структур та підприємств.

По-третє, структура заявок, що надійшли від організаційно-правових структур, може слугувати чи не найоб'єктивнішим індикатором стану ринку праці певного регіону. Нарешті, ця практика дає змогу перейти від принципу фінансування конкретних людей до принципу фінансування кращих знань.

Хотілось би відзначити, що запропонована практика договірних відносин, на нашу думку, може бути застосовна не тільки в разі залучення в систему професійно-технічної освіти додаткового фінансування. При її використанні може бути забезпечене ефективне витрачання фінансових ресурсів, вже наявних у системі професійно-технічної освіти. Зокрема, на сьогодні більшість випускників не починає працювати за своєю спеціальністю. Більше того, такий розвиток ситуації прогнозувався ними ще до закінчення ВНЗ I-II рівня акредитації, і можна припустити – що й до вступу до нього. Відповідно, ефект витрачання бюджетних коштів на підготовку фахівців із цих спеціальностей у більшості випадків є негативним.

У такій ситуації для спеціальностей, за якими намітилися подібні тенденції, пропонується використання тієї самої практики договорів, в яких держава, беручи на себе зобов'язання сторони, що фінансує підготовку фахівця, отримує від нього у відповідь зобов'язання протягом певного терміну здійснювати трудову діяльність відповідно до здобутої спеціальності в пріоритетних для держави галузях. Інакше випускник відшкодовує значно більшу сум коштів, ніж було витрачено на його підготовку. Причому контроль за виконанням зобов'язань за такими договорами пропонується покласти на Міністерство освіти і науки України або галузевий орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, у віданні яких перебуває вищий навчальний заклад I-II рівня акредитації. Причому у складі таких органів публічної влади слід створити спеціальні підрозділи, до повноважень яких входив би контроль за виконанням договорів між суб'єктами договірних відносин.

Крім того, такі підрозділи мають контролювати хід виконання договорів фінансованого суб'єкта включно аж до закінчення терміну їх дії. Такі підрозділи стануть реальним механізмом контролю держави за випускниками ВНЗ I-II рівня акредитації, а також допоможе налагодити відпрацювання студентом інвестованих у нього коштів на користь держави. Це питання, на нашу думку, надзвичайно актуальне, оскільки в нашій державі відсутній механізм контролю за виконанням договорів підготовки кваліфікованого фахівця між суб'єктами, які їх уклали.

При використанні й належному виконанні такого роду договорів можна розраховувати на два ефекти. По-перше, випуск фахівців більшою чи меншою мірою покриватиме потребу в них, а по-друге, мабуть, не всі з фахівців, для яких закінчується договірний термін, відмовлятимуться від продовження роботи за фахом.

При виникненні зазначених позитивних ефектів від пропонованого механізму фінансування буде справедливим твердження не тільки про наявність ефективного процесу задоволення наявних потреб регіону в освітніх продуктах системи професійно-технічної освіти, а й про нормальне відтворення висококваліфікованих кадрів – людського капіталу для суспільства.

Отже, у статті запропоновано вдосконалення складових механізму багатоканального фінансування системи професійно-технічної освіти. Суть удосконалення зводиться до появи змішаного фінансування професійно-технічної освіти, яке виражається у взаємодії органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, різних організаційно-правових структур, а також тристороннього договору підготовки кадрів, який передбачатиме цільове спрямування відповідних коштів на підготовку конкретного студента з виконання певних зобов'язань з боку фінансованого суб'єкта та суб'єкта, що управляє відповідними коштами, для фінансування витрат на здобуття професійно-технічної освіти.

У складі органів державної влади у сфері управління освітою слід створити спеціальні підрозділи, до повноважень яких входив би контроль за виконанням договорів між суб'єктами договірних відносин. Крім того, такі підрозділи мають контролювати хід виконання договорів фінансованого суб'єкта включно аж до закінчення терміну їх дії. Такі підрозділи стануть реальним механізмом контролю держави за випускниками вищів I-II рівня акредитації, а також допоможе налагодити відпрацювання студента інвестованих у нього коштів на користь держави.

Література:

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень. Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000.
2. Білоус В.І. Синергетика як методологічна основа сучасного державного управління // Зб. матер. Міжн. наук.-практ. конф. “Сучасні проблеми управління” / Уклад.: Б.В. Новіков, В.А. Гайченко та ін. – К.: ІВЦ “Політехніка”, 2001. – 160 с.
3. Бобров В., Падалка О. Проблеми вищої освіти у створенні моделі інноваційно орієнтованої економіки / Вища освіта України. – 2004. – № 3. – С. 45 – 48.

Надійшла до редколегії 11.09.2008 р.