

УДК 351:37

А. Г. ОЛЕКСИН

ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Проаналізовано джерела фінансування вищих навчальних закладів, досліджено методи прогнозування фінансових ресурсів для вищої школи.

Ключові слова: фінансування, вищий навчальний заклад, держава, стратегія, освіта, державне управління, бюджет.

The author analyses sourcings higher educational establishments, and also probes the methods of prognostication of financial resources on higher school in the article.

Key words: financing, higher educational institution, state, strategy, formation(education), state management, budget.

Сучасна система освіти в Україні знаходиться у процесі трансформування, необхідність якого зумовлена як загальноосвітними чинниками (становлення інформаційного суспільства, зростання ролі знань, нові вимоги виробництва до людських інноваційних досягнень), так і реформаційними перетвореннями в українському суспільстві та державності. Провідна роль держави полягає не тільки у припливі різноманітних фінансових ресурсів, а й у формуванні розгалуженої, гнучкої моделі фінансового забезпечення системи вищої освіти, яка має передбачати цілий комплекс заходів та інструментів стимуляційного характеру і, водночас, включати економічний механізм більш досконалого управління галуззю.

Метою цієї статті є дослідити питання фінансового забезпечення розвитку вищих навчальних закладів на державному рівні.

Проблемами розвитку управління вищою освітою, її реформування та фінансування в Україні займаються наукові установи Національної академії наук України, Академії педагогічних наук, галузеві науково-дослідні інститути і вищі навчальні заклади. Значні напрацювання з цієї тематики мають українські науковці: В. Андрущенко, Й. Бескид, В. Бобров, Є. Бойко, О. Василик, М. Євтух, В. Євтушевський, І. Каленюк, К. Корсак, В. Кремень, В. Куценко, В. Луговий, О. Навроцький, Ю. Ніколенко, О. Падалка, О. Сидоренко, А. Чухно, Г. Штейн, В. Юхименко, В. Яблонський та ін.

Серед російських науковців, які досліджували питання теорії та практики економіки вищої освіти, можна назвати А. Анчишкіна, В. Басова, С. Белякова, С. Глазьєва, А. Глухова, А. Дайновського, В. Єврошина, В. Жаміна, Е. Жильцова, С. Костяніна, Д. Правдіна, О. Савельєва, Г. Слезінгера, С. Смирнова, С. Струмліна, Д. Чупрунова, Ю. Чур'янова, В. Щетиніна та ін. Деякі аспекти проблеми досліджувалися такими зарубіжними науковцями, як Г. Беккер, Ч. Бексон, М. Блауг, Г. Брок, Дж. Вейзе, Е. Денісон, П. Друкер, Е. Кол, Я. Мінцер, Ф. Махлуп, Я. Тінберген, Т. Шульц та ін.

Надбання науковців та фахівців, які працюють у галузі теорії, методології та організації вищої освіти, є значним внеском у вирішення питань удосконалення

функціонування закладів освіти. Попри значну увагу науковців до окремих аспектів функціонування вищих навчальних закладів, варто зазначити, що розглядаються переважно проблеми реформування освіти як галузі, без приділення уваги проблемам прогнозування розвитку вищої освіти.

Раніше, за радянських часів, установи бюджетної сфери, до якої належала і вища освіта, знаходилися на повному державному утриманні. Держава забезпечувала повне фінансування освіти на основі нормативного складання кошторисів окремих закладів, регіонів та узагальнених кошторисів галузі. Усі аспекти діяльності навчальних закладів жорстко регламентувалися. Така політика держави відносно освіти гальмувала розвиток ринкових засад.

Узагальнюючи сутність понять “фінансування” чи “фінансове забезпечення”, ми пропонуємо під фінансуванням витрат наукових установ і вищих навчальних закладів (ВНЗ) вважати за доцільне розуміти забезпечення фінансовими ресурсами витрат на здійснення науково-дослідних робіт та проведення навчально-методичного процесу.

Критеріями визначення статусу освітньої бюджетної установи, що отримує бюджетні кошти, можуть бути [2]:

- дія законодавчих та нормативно-правових актів, якими передбачається розширення повноважень щодо фінансово-матеріального забезпечення установ освітньої галузі також правовими нормами, які стосуються бюджетної установи;
- наявність у складі бюджетної установи структурних підрозділів, які здійснюють фінансове обслуговування цих установ і діють на комерційній основі;
- наявність значних обсягів власних надходжень (понад 50 % загального обсягу видатків бюджетної установи).

Як показує практичний досвід функціонування ВНЗ, витрати поділяються на постійні (умовно постійні), тобто такі, що не зростають зі збільшенням чисельності студентів, та змінні – такі, що зростають зі збільшенням чисельності студентів.

До умовно постійних витрат, як зазначено в Законі України “Про вищу освіту” про необхідність встановлення нормативів фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення ВНЗ, належать: штатна чисельність співробітників, співвідношення кількості студентів і викладачів, навчальне навантаження викладачів, розміри земельних ділянок, фінансування наукових досліджень, утримання навчальних аудиторій і лабораторій, бібліотек та фондів наукової й навчальної літератури, фінансування капітального будівництва, ремонту та утримання будівель і спортивно-оздоровчих споруд, придбання технічних засобів навчання, диференційованих залежно від статусу, рівня акредитації, типу ВНЗ, напрямів і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців (ст. 64) [4]. До змінних витрат належать: заробітна плата; нарахування на заробітну плату; виплати з тимчасової непрацездатності; придбання бланків дипломів, підручників тощо.

Водночас, ринкові відносини, на які переходить економіка освіти України, вимагають розглядати діяльність вищих закладів освіти як виробників і продавців відповідних освітніх послуг. Загальну сукупність фінансових потоків, які забезпечують діяльність ВНЗ, можна поділити на кілька складових [3]:

- 1) держбюджетне фінансування;
- 2) позабюджетні кошти за надання платних освітніх послуг громадянам України;
- 3) валютні кошти, які ВНЗ отримують за контрактну підготовку іноземних громадян;
- 4) госпрозрахункові кошти від виконання договірних робіт для підприємств і організацій;
- 5) позабюджетні кошти за надання ресурсів (землі, обладнання, приміщень) юридичним особам.

Фінансування освіти державою в Україні здійснюється на трьох рівнях: із Державного бюджету України, обласних і місцевих бюджетів. Видатки державного бюджету, у першу чергу, спрямовуються до сфери загальної середньої, вищої та професійно-технічної освіти.

Основним джерелом фінансування освіти завжди був державний бюджет, і не тільки в нашій країні. Розвинені країни, як відомо, інвестують освіту доволі значними сумами. Бюджетне фінансування – альфа і омега державної підтримки освіти. Основним це джерело залишається постійно [3].

Вивчення літератури і проведені дослідження дозволяють визначити деякі інноваційні підходи до обґрунтування низки положень організаційно-управлінського і планово-прогнозного характеру, які, на наш погляд, можуть сприяти вдосконаленню фінансово-бюджетного механізму функціонування ВНЗ у сучасній системі вищої освіти:

1. Соціально-економічні зміни, які відбулися останнім часом в Україні, зробили неможливим використання в господарській практиці тих прийомів і методів, які визначали і регулювали економічні відносини в освіті протягом багатьох років. Повноцінної зміни старої господарської моделі поки що немає. Процес формування нового освітнього галузевого механізму, основні положення якого відбулися в Законі України “Про вищу освіту”, на жаль, ніяк не можна назвати інтенсивним. З моменту прийняття цього Закону все ще недостатньо опрацьованими залишаються питання господарської самостійності вищих навчальних закладів, а головне — відсутні реальні механізми забезпечення пріоритетного фінансування вищої освіти з бюджетних фондів і захисту прав навчальних закладів у процесі їхньої взаємодії з органами державного управління.

Прогнозуючи новий варіант надання ВНЗ коштів із державного бюджету, нагадаємо, що головною його перевагою має стати диференційований підхід до потреб кожного вищого закладу освіти. Запропонований спосіб фінансування може здійснюватися відповідно до категорій, присвоєних вищим освітнім закладам за результатами атестації. Вихідними даними для атестації повинні бути моніторинг і оцінка рівня теоретичної та практичної підготовки випускників, професорсько-викладацького складу і наукових співробітників, стану матеріально-технічної бази закладу та інших факторів. Реєстр державних і недержавних вищих закладів освіти, який відбиває категорію кожного з них, стане інформаційною базою не лише для державних служб, а й для приватних користувачів освітянських і науково-дослідних послуг.

Іншим важливим кроком у зміні механізму державного фінансування вищої

державної освіти має стати перехід від централізованої структури розподілу бюджетних коштів до децентралізованої. Передання відповідальності за значну частку видатків на освіту місцевим органам управління дасть змогу точніше враховувати потреби конкретних регіональних ринків праці в спеціалістах, а отже, найраціональніше розв'язувати проблему конверсії і (або) перепрофілювання великої кількості галузевих ВНЗ, які розташовані у великих регіональних центрах. Крім того, децентралізація бюджетного фінансування може привести до значного заощадження матеріальних і грошових ресурсів за рахунок зменшення кількості студентів, котрі мають потребу в гуртожитках та інших об'єктах соціальної інфраструктури. Нарешті, перехід до багаторівневого виділення бюджетних асигнувань сприятиме зниженню необґрунтованої міграції населення й загальній стабілізації демографічних процесів у регіонах.

2. Підвищення ролі місцевих органів влади у фінансовому забезпеченні освіти ставить завдання розширення фінансових джерел, що надходять у розпорядження низових ешелонів влади. Питання в тому, який рівень самостійності й незалежності необхідно надати місцевим органам влади у галузі бюджету. Ми знаємо, що принцип самостійності означає: місцеві органи влади володіють власними джерелами фінансових ресурсів, мають право вільно ними розпоряджатися відповідно до покладених функцій та повністю відповідальні за раціональне й ефективне використання бюджетних коштів. Цей принцип може бути повністю реалізованим лише в умовах існування такого механізму розмежування дохідних джерел між органами влади різних рівнів, за якого на будь-якому рівні управління забезпечується відповідність доходів і фінансованих витрат, та за умов стабільності надходжень грошових коштів до бюджетів.

Водночас, витратний підхід до фінансування ВНЗ, який діяв в Україні раніше і багато в чому зберігся дотепер, призвів до того, що навіть ті мінімальні кошти, які виділялися вищій школі з державного бюджету, далеко не завжди використовувалися раціонально. Цим пояснюється незадовільний фінансовий стан системи освіти і науки в цілому, а також низький рівень заробітної плати працівників, зайнятих у ній. Це особливо відчувається в умовах інфляції, бюджетного дефіциту, постійного спаду виробництва. Мінімальні потреби вітчизняної освіти задовольняються сьогодні з державного бюджету тільки на третину. Тому, на нашу думку, одним із суттєвих факторів більш-менш благополучного стану справ у ВНЗ у сучасних умовах є активний пошук недержавних джерел фінансових і матеріальних ресурсів.

3. На стадії широкомасштабного здійснення в нашій країні ринкових перетворень у галузі вищої освіти основними завданнями фінансового менеджменту освіти є:

- підвищення ефективності впливу фінансової системи на розвиток вищої освіти;
- пошук економічної рівноваги між необхідними видатками і можливими надходженнями коштів на рівні держави та окремого навчального закладу;
- своєчасна адаптація вищих навчальних закладів до зміни умов діяльності та стимулювання рушійних сил їхнього розвитку та інвестиційної активності.

Отже, реалії сьогодення підказують, що економіку вищої освіти треба

розглядати у двох аспектах: по-перше, як ВНЗ витратимуть кошти, яких не вистачає; по-друге, як зробити, щоб цих коштів стало більше.

Загальний аналіз теперішнього фінансового стану вітчизняної вищої школи приводить до висновку про необхідність розроблення економічного механізму прогнозування і планування у сфері фінансового забезпечення розвитку вищої освіти України. Головним джерелом фінансування вищих освітніх закладів повинен залишатися бюджет. Тим паче, що без цього джерела в перехідний період державні ВНЗ просто не виживуть.

Огляд і узагальнення праць багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів із питань бюджетного прогнозування дозволяють констатувати, що на сьогодні розглядаються лише окремі методи бюджетного прогнозування, при цьому немає їхньої класифікації, що не дозволяє комплексно розглянути їхній широкий спектр, сфери застосування та критерії вибору. Аналіз літературних джерел і досвіду бюджетного прогнозування низки вітчизняних підприємств і організацій, а також вивчення основних підходів і вимог, яких було дотримано при розробленні комплексної класифікації методів бюджетного планування українським дослідником О. Мельником [1], дозволили нам розробити комплексну класифікацію методів бюджетного прогнозування за такими істотними ознаками, як порядок формування бюджетів, рівень пристосування бюджетного прогнозування до змін середовища функціонування ВНЗ, вихідна база бюджетного прогнозування та ін.

Отже, зупинімося на розгляді можливостей методів бюджетного прогнозування:

1. Бюджетне прогнозування може здійснюватися синхронно чи послідовно. Метод синхронного бюджетного прогнозування полягає в одночасному узгодженому розробленні прогнозів бюджетів на різних рівнях та різного спрямування. Така процедура, хоча і є витратною, впливає позитивно на розроблення оптимальних бюджетів.

Якщо навчальна структура має великий розмір і високий рівень диверсифікації діяльності, то при розробленні бюджетів на перспективу доцільно використовувати метод послідовного бюджетного прогнозування, який полягає в послідовному розробленні прогнозів надходжень і видатків об'єктів бюджетного прогнозування з метою формування майбутніх зведених бюджетів вищих структурних навчальних організацій.

2. Залежно від рівня державного бюджетного прогнозування на підприємстві (в установі ВНЗ) воно може здійснюватися в централізований, децентралізований та комбінований способи. Метод вертикального прогнозування (центрального або “згори-вниз”) передбачає розроблення прогнозів бюджетів підрозділів нижчого рівня виходячи з перспективних зведених бюджетів організації, що дозволяє більш ефективно координувати і збалансовувати прогнозування бюджетів за вертикаллю і горизонталлю.

Метод децентралізованого бюджетного прогнозування (“знизу-вгору”) передбачає розроблення прогнозів бюджетів підрозділів нижчого рівня, їхнє послідовне об'єднання в бюджети підрозділів вищого рівня і остаточно у зведені бюджети. Цей метод дозволяє враховувати реальні можливості й потенціал підрозділів, отже, і їхні власні інтереси.

3. Оскільки ВНЗ є відкритими системами зі змінним внутрішнім середовищем,

то при розробленні прогнозних бюджетів доцільно враховувати характеристики, динаміку і особливості середовища функціонування. В умовах ринкових перетворень більш ефективним може бути не метод стабільного (фіксованого) бюджетного прогнозування, а метод гнучкого прогнозування, який дозволяє вибрати більш ефективний варіант виходячи з песимістичних і оптимістичних даних. Використання методу неперервного бюджетного прогнозування забезпечує розроблення ринково адекватних прогнозів бюджетів в установі, оскільки дає змогу корегувати прогнози через встановлені періоди в два, три, чотири, п'ять років.

4. Заслуговує на увагу методика бюджетного прогнозування з так званої “нульової бази”, яка може бути використана в установах, що лише починають упроваджувати бюджетні системи. За цим методом менеджери постійно повинні обґрунтовувати прогнозовані доходи, видатки й інші показники, починаючи ніби з “білого аркуша”, тобто здійснюючи свою діяльність без вказівок згори, виходячи з високої відповідальності й систематичного аналізу діяльності даної освітньої установи.

У практиці бюджетного прогнозування можуть бути використані такі методи прогнозування від досягнутого:

- метод нарощування (прогнозування бюджетних показників на підставі звітних показників попереднього бюджетного періоду з урахуванням перспектив діяльності ВНЗ у майбутньому прогнозованому періоді);

- пріоритетний метод (формування бюджетних показників на перспективу на основі даних попереднього бюджетного періоду з обґрунтуванням пріоритетних напрямів скорочення чи збільшення відповідних бюджетних сум) [2];

- факторний метод (прогнозування бюджетних показників на основі звітних показників з урахуванням впливу факторів внутрішнього (структура, технологія, ресурси, завдання тощо) та зовнішнього середовища (абітурієнти, залучені до навчального процесу викладачі інших вузів, міжнародні зв'язки тощо);

- коефіцієнтний (індексний) метод (прогнозування бюджетних показників на підставі звітних показників попереднього бюджетного періоду з застосуванням системи коефіцієнтів (індексів підвищення цін, зміни заробітної плати тощо), що дають змогу оптимізувати прогнозний бюджет шляхом здійснення певних корегувань.

5. Існують також методи розрахунку прогнозних бюджетних показників, які можуть бути ефективно використані вищими навчальними закладами та органами управління освітою центральних і регіональних установ. Найпростішим із них вважається нормативний, що базується на системі науково обґрунтованих, ринково адекватних норм формування та використання фінансових ресурсів. Пропонується також під час розрахунку бюджетних показників використовувати динаміко-статистичний метод (екстраполяційний), який передбачає аналіз динаміки бюджетних показників у попередніх бюджетних періодах і перенесення тенденцій зміни тих чи інших характеристик ВНЗ, що кількісно склалися в аналізованому періоді, на прогнозований період.

Кількісно оцінити вплив факторів середовища функціонування на бюджетні показники дає змогу метод економіко-математичного моделювання, при цьому дані прогнозованої залежності можуть базуватися на функціональних і кореляційних зв'язках.

Подальші дослідження цієї проблеми та узагальнення добутого досвіду дають можливість департаментам Міністерства освіти і науки України, обласним та місцевим управлінням освітою в регіонах і особливо вищим навчальним закладам удосконалити систему методів бюджетного прогнозування розвитку вищої освіти, домогтися раціонального використання фінансових ресурсів та високої ефективності в підготовці спеціалістів.

Існує п'ять складових фінансових потоків, які забезпечують діяльність ВНЗ: а) держбюджетне фінансування; б) позабюджетні кошти на надання платних освітніх послуг громадянам України; в) валютні кошти, які ВНЗ отримують за контрактну підготовку іноземних громадян; г) госпрозрахункові кошти від виконання договірних робіт для підприємств і організацій; д) позабюджетні кошти за надання ресурсів (землі, обладнання, приміщення) юридичним особам.

Новації моделі фінансування вищої школи, у першу чергу, повинні передбачати: заміну попереднього витратного механізму виділення коштів з державного бюджету цільовим; надання вузам коштів з державного бюджету на основі диференційованого підходу до потреб кожного вищого навчального закладу; перехід від централізованої структури розподілу бюджетних коштів до децентралізованої. Що стосується останнього важливого кроку, то запропоновано такі можливі варіанти переходу на багаторівневе фінансування: а) розподіл статей фінансування; б) розподіл фінансування за напрямками підготовки.

Література:

1. Мельник О. Г. Методи бюджетного планування / О. Г. Мельник // Фінанси України. – 2003. – № 12. – С. 39.
2. Партин Г. О. Бюджетування у системі управління витратами підприємства / Г. О. Партин // Фінанси України. – 2003. – № 5. – С. 50–53.
3. Польшаков В. І. Модель управління вищим навчальним закладом / В. І. Польшаков, О. І. Дмитрусенко // Стратегія економічного розвитку України : наук. зб. / [відп. ред. О. П. Степанов]. – К. : КНЕУ, 2001. – Вип. 6. – С. 418.
4. Про вищу освіту : Закон України // Освіта. – 2002. – 20 – 27 лют. – С. 10.

Надійшла до редколегії 25.03.2011 р.