

ОЦІНЮВАННЯ ВИТРАТ НА УТРИМАННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

У статті розкрито методи оцінювання витрат на утримання шкільних закладів. Обґрунтовано потребу аналізу достатності асигнувань на середню освіту в Україні.

Ключові слова: модель оцінювання, витрати, фінансування закладів освіти, кошторис школи.

Постановка проблеми

Вступ. На сучасному етапі розвитку середньої освіти в Україні значно зросли вимоги до оцінки фінансових асигнувань, які виділяються школам для освітньої діяльності. Це зумовлено двома факторами: по-перше, виявленням достатності асигнувань на утримання школи і, по-друге, оцінкою цих надходжень та їх впливом на кінцеві показники діяльності навчального закладу.

У зв'язку з вищенаведеним дослідження з проблеми оцінки витрат на освіту є актуальним.

Аналіз останніх досліджень. Проблему достатності асигнувань на утримання загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ) та оцінку цих витрат досліджували як вітчизняні (В. Куценко, І. Каленюк), так і зарубіжні спеціалісти (Д. Белл, Дж. Кендрік та ін.). Дослідженнями виявлено недостатність асигнувань на утримання ЗНЗ. Не розроблено також достовірні методи для оцінки цих витрат. Тому необхідно продовжувати пошуки щодо оцінки ефективності витрат.

Метою статті є аналіз наукових розробок щодо оцінки фінансових ресурсів на утримання ЗНЗ, моделювання процесу планування витрат та спроба розробки таких методів, які дають змогу оцінити повноту асигнувань та ефективність їх використання.

Виклад основного матеріалу

Об'єктом дослідження є управлінська діяльність керівників освітніх закладів. Одним із видів управлінської діяльності є процес планування витрат на утримання загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ) та оцінювання цих витрат.

Цей процес може бути описано деякою моделлю, що буде відображати з достатньою мірою достовірності реальну картину руху фінансових ресурсів для утримання ЗНЗ.

Для описання процесу можуть бути використані декілька класів моделей [2, 9]:

- Статистичні;
- фактографічні;
- експертні;
- комбіновані.

Серед статистичних моделей одними із найбільш достовірних є регресійні та кореляційні моделі.

Ці моделі потребують декількох показників витрат на утримання ЗНЗ та залежної від таких показників функції — ефективності.

Потім вибирається рівняння для характеристики залежності і визначаються коефіцієнти кореляції, за допомогою яких визначається залежність ефективності від витрат.

Якщо залежність існує, то така статистична модель приймається для подальшого аналізу.

До фактографічних моделей належать багатофакторні моделі управління об'єктом.

Такі моделі потребують багато факторів планування витрат на утримання ЗНЗ: спочатку необхідно зробити компонентний аналіз об'єкта за допомогою системи показників, а вже потім розробити багатофакторну модель.

Багатофакторна модель описується декількома факторами, між якими існують кореляційні зв'язки.

Цю модель також можна використати під час наступного аналізу для оцінювання результатів діяльності ЗНЗ.

Експертні моделі належать до інтуїтивних методів опису процесів управління ЗНЗ.

До складу експертних методів належать індивідуальні експертні оцінки, серед яких можна вибрати метод «інтерв'ю» і метод написання сценарію.

Для збирання необхідної інформації необхідно провести опитування експертів (директорів ЗНЗ та керівників районних відділів освіти), від яких отримуються статистичні дані щодо значення показників на утримання ЗНЗ.

Після аналізу взаємозалежностей між показниками пишеться сценарій, в якому відображається процес управління ЗНЗ та отримання ефекту в системі освітнього закладу.

До комбінованих моделей оцінювання результатів діяльності ЗНЗ можна віднести економіко-математичну модель опису процесу управління ЗНЗ.

Економіко-математична модель складається з системи математичних рівнянь, які достовірно описують процес руху фінансових ресурсів на утримання ЗНЗ та отримання економічного результату — ефективності.

Таким чином, як модель для опису процесів управління витратами та оцінювання діяльності ЗНЗ можна вибрати модель, у якій необхідно:

1. Використати експертний метод для аналізу взаємозв'язків між ефективністю діяльності ЗНЗ та фінансовими ресурсами на його утримання.
2. Виконати кореляційний аналіз залежності ефекту від затрат.
3. Побудувати економіко-математичну модель залежності ефективності від ресурсів на утримання ЗНЗ.

Розробка системи (моделі) підготовки керівників до оцінювання результатів діяльності ЗНЗ з фінансово-економічного напрямку повинна ґрунтуватися на низці таких положень та припущень:

1. Метою оцінювання результатів діяльності ЗНЗ є оцінка його фінансово-економічного стану, тобто визначення потрібних витрат на утримання ЗНЗ, фактичних надходжень фінансових ресурсів, видатків на утримання ЗНЗ.

2. Загальноосвітній навчальний заклад є юридичною особою, що діє на підставі статуту, має рахунки в установах банків, самостійний баланс, печатки, штампи, тобто школа є господарчим суб'єктом на ринку освітніх послуг [1, 11–14].

3. Оцінювання результатів діяльності ЗНЗ виконують експерти — директори загальноосвітніх навчальних закладів, які проходять підвищення кваліфікації в ЦІППО Університету менеджменту освіти НАПН України. Для оцінювання використовуються показники статистичних звітів ЗНЗ та показники кошторисів шкіл. Це підвищує достовірність результатів оцінювання.

4. Схема оцінювання результатів діяльності ЗНЗ може бути представлена у такій послідовності:

- За результат діяльності ЗНЗ приймається надання освітніх послуг, тобто здійснення навчального процесу та кінцевий випуск учнів.
- Для здійснення цього процесу необхідні фінансові ресурси.
- Оцінка цих ресурсів здійснюється на етапах:
 - а) планування — оцінка їх достатності, тобто необхідних коштів та їх виділення. Нестачу коштів можна покривати за рахунок фандрайзінгових надходжень;
 - б) оцінка кошторису школи — необхідно оцінити всі статті видатків на утримання ЗНЗ;
 - в) оцінка економічної ефективності діяльності ЗНЗ.
- На кожному етапі оцінювання необхідно робити економічний аналіз достовірності результатів.

5. Підготовка керівників ЗНЗ до оцінювання результатів діяльності школи з фінансово-економічного напрямку має включати засвоєння необхідних економічних знань як у системі підвищення кваліфікації, так і самостійно.

Розглянемо більш детально систему підготовки керівників до оцінювання результатів діяльності ЗНЗ.

Основною функцією фінансового механізму є забезпечення закладів освіти фінансовими ресурсами [3, 136]. Виконання цієї функції передбачає визначення обсягів надходження фінансових ресурсів як з державного бюджету, так і з інших джерел.

Є два типи формул асигнування ресурсів [3, 143]. Перший можна назвати нормативним. Суть його полягає в тому, що кожний навчальний заклад має у розпорядженні певну кількість вчителів, допоміжного та адміністративного персоналу. Покриття певного рівня видатків на їхню заробітну плату не пов'язується з чисельністю учнів та результативністю роботи. Така система стримує ініціативу навчальних закладів, не враховує місцеві варіації попиту на освіту, не пов'язує обсяги фінансових ресурсів з результативністю роботи ЗНЗ.

До нормативного методу належить також метод визначення розрахункового показника обсягу видатків на освіту (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.02 р. № 1382).

До цього показника належать:

- фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного учня;
- кількість учнів загальноосвітньої школи;
- коефіцієнти коригування, які враховують різноманітну специфіку шкіл — міських, сільських, у гірських районах, шкіл-інтернатів тощо.

До нормативу не включаються капітальні витрати на ремонти шкільних будинків (як капітальні, так і поточні), на придбання комп'ютерної техніки та лабораторне устаткування.

Водночас існує методика бюджетного нормативного фінансування шкіл у країнах СНД. Так, наприклад, у Вірменії школи фінансуються за формулою, яка враховує кількість учнів у школі, нормативну суму, що виділяється на одного учня з урахуванням витрат для збереження школи [4, 135]. За три останні роки (2005–2008) до витрат, що виділяються школі з бюджету, додалися витрати на підключення шкіл до інтернет-мережі та утримання комп'ютерного устаткування [4, 137].

Протилежний нормативному тип асигнування державних ресурсів — це спосіб фінансування на основі результатів діяльності, який пов'язує фінансування з поточною і плановою результативністю діяльності навчальних закладів та показниками випуску [3, 145].

Такий підхід до фінансування освіти набуває все більшого поширення в багатьох країнах (Великій Британії, Данії, США та ін.).

Державне фінансування освіти гарантується для навчальних закладів, якщо вони досягнуть певного рівня успішності своєї роботи [3, 146].

Так, наприклад, у Данії Міністерство освіти прямо не керує школами, воно розробляє загальну стратегічну політику, а школи, які є незалежними, у разі бажання одержати фінансування, мають проводити свою діяльність згідно з цією політикою. Гранти школам виділяють на навчальні видатки та загальні витрати. На навчальні видатки суми підраховуються за чисельністю учнів. Видатки включають заробітну плату, вартість навчальних матеріалів та обладнання. Гранти на загальні видатки включають основний грант на школу і додатковий на покриття витрат шкільної адміністрації [3, 148].

Фінансування, орієнтоване на результати діяльності, націлене на зменшення норми відрахування, повторного навчання, більш ефективного використання державних ресурсів [3, 148].

Фінансування на освіту в Україні має три рівні: з державного бюджету, з обласного та місцевого бюджетів. На загальну середню освіту з Державного бюджету фінансується до 8%, а 92% — за рахунок місцевих бюджетів [3, 153].

Таким чином, першою складовою системи (моделі) підготовки керівників до оцінювання результатів діяльності загальноосвітніх навчальних закладів буде формула, за якою можна визначити суму видатків на утримання ЗНЗ.

Показник обсягу видатків може бути визначений згідно формули, наведеної у постанові Кабінету Міністрів України від 14.09.02 р. № 1382.

Сума видатків залежить від фінансового нормативу на одного учня, який встановлюється на кожний бюджетний рік, та кількості учнів у ЗНЗ з урахуванням різних коефіцієнтів, що зважають на специфіку шкіл (міських, сільських, у гірських районах тощо), наповненість школи.

Враховуючи, що планові і фактичні видатки за часом здійснення та абсолютною величиною не збігаються [5, 77–79], необхідно оцінювати фактичні надходження коштів згідно з кошторисом школи.

Кошторис школи є головним плановим фінансовим документом, який підтверджує повноваження директора школи як розпорядника коштів щодо одержання доходів і здійснення видатків.

Кошторис приймається на бюджетний період — рік і складається з двох частин: загального та спеціального фондів. Загальний фонд кошторису формується із районного бюджету, спеціальний фонд включає в себе кошти, залучені школою від недержавних джерел, але після залучення кошти спеціального фонду стають також державними і підпадають під дію правил фінансового обліку та звітності.

Кошторис також включає доходну та видаткову частини. Статті доходів та видатків розподіляються на групи за певними ознаками, так званими кодами економічної класифікації.

До надходжень належать:

- кошти, що надходять із загального фонду бюджету;
- кошти зі спеціального фонду бюджету, зокрема плата за послуги, що надаються бюджетними установами, згідно з функціональними повноваженнями, кошти, що отримуються від господарської або виробничої діяльності, плата за оренду майна бюджетних установ, благодійні внески, гранти та подарунки.

До видатків належать заробітна плата, виплати через тимчасову непрацездатність, нарахування на заробітну плату (єдиний соціальний податок), придбання предметів постачання, медикаменти, продукти харчування, оплата транспортних та комунальних послуг, зв'язку, субсидії, капітальне будівництво, капітальний ремонт тощо.

Річний кошторис має бути затверджений розпорядником коштів вищого рівня, водночас необхідно затвердити план асигнувань із загального фонду бюджету на рік з розбивкою по місяцях.

Через обмеження бюджетного асигнування, особливості фінансово-господарської діяльності у сучасних умовах недостатнього фінансування керівнику необхідно приділяти увагу створенню спеціального фонду за рахунок власних позабюджетних надходжень.

До джерел отримання позабюджетних надходжень можна віднести:

1. Надання платних послуг школами, що регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.97 р. № 38. За умови надання платних послуг керівнику ЗНЗ необхідно надати право самостійно визначати ставки заробітної плати, встановлювати штатні розписи та складати кошторис платної послуги.

2. Передачу в оренду тимчасово вільних приміщень навчально-освітніх закладів, що дає можливість навчальному закладу мати в наявності кошти для оперативного вирішення господарських потреб.

3. Можливість отримати благодійну допомогу від юридичних та фізичних осіб. Для пошуку коштів організацій, що здійснюють благодійну діяльність, можна застосувати методи фандрайзінгу (процесу організації роботи з пошуку коштів для реалізації освітніх проектів).

Метод фандрайзінгу успішно застосовується за кордоном, а в Україні він тільки починає розвиватися. Фандрайзінг потребує, з одного боку, розробки освітніх проектів, звер-

нення до благодійних фондів з метою отримання фінансування на їх реалізацію, а з другого — реалізацію цих проектів та звітності перед благодійником.

В Україні є безліч вітчизняних та закордонних фондів, які можуть стати фінансовими донорами для додаткового фінансування ЗНЗ.

Отже, сформувавши кошторис школи, керівник може оцінити достатність коштів на утримання ЗНЗ.

Заключним етапом оцінювання є оцінка економічної ефективності витрат на утримання загальноосвітнього навчального закладу.

Економічна ефективність може бути зовнішньою та внутрішньою. До зовнішньої ефективності належать такі показники, як скорочення витрат, підвищення освітнього рівня керівників тощо. Як стверджують американські науковці, керівники, що мають вищий навчальний ценз, впливають на підвищення валового внутрішнього продукту більше, ніж ті, що не підвищили кваліфікацію [6, 15].

Внутрішня ефективність визначається такими показниками, як покриття своїх витрат надходженнями, економією витрат та їх окупністю.

На рівні загальноосвітнього навчального закладу оцінюються такі показники:

Загальні витрати на одного учня [3, 262]:

$$V_3 = (O + A + Z_{\phi}) \frac{T}{K},$$

де

V_3 – витрати на одного учня;

O – обігові фонди закладу освіти;

A – амортизаційні фонди (витрати на капітальний ремонт та обладнання);

Z_{ϕ} – фонд заробітної плати;

T – кількість років навчання в ЗНЗ;

K – середньорічна кількість учнів.

Середньорічна вартість навчання одного учня розраховується:

$$V_c = \frac{P_3}{K},$$

де

V_c – середньорічна вартість навчання одного учня;

P_3 – поточні витрати на рік у ЗНЗ.

$P_3 = Z - K_p$,

де

Z – загальні видатки на рік;

K_p – капітальні видатки.

Витрати на випускника. Середні витрати на випускника — це відношення загальної вартості його освіти до кількості випускників.

Витрати на випускника дають певні вартісні свідчення про ефективність системи освіти.

Витрати на одного учня. Цей показник використовується найчастіше. Він показує співвідношення між поточними грошовими витратами і чисельністю; беруть поточні, а не капітальні витрати тому, що співвідношення між капітальними видатками кожного року і чисельністю в цьому році мають невелике значення.

Витрати на утримання загальноосвітнього навчального закладу складаються із двох частин:

1. надходжень;
2. видатків.

Надходження складаються з таких елементів:

1. надходження коштів з загального фонду бюджету — $K_{з.ф.б.}$
2. надходження коштів зі спеціального фонду бюджету — $K_{з.с.ф.б.}$
3. кошти, що отримуються школою від господарської або виробничої діяльності — $K_{г.в.д.}$
4. плата за оренду майна школи — $K_{о.м.}$
5. благодійні внески, гранти та подарунки, отримані школою — $K_{б.в.}$

Надходження — усього — $\sum K_i$

$$\sum K_i = K_{з.ф.б.} + K_{з.с.ф.б.} + K_{г.в.д.} + K_{о.м.} + K_{б.в.}$$

Видатки складаються із таких елементів:

1. Оплата праці працівників — $V_{о.п.зп.}$
2. Нарахування на заробітну плату — $V_{н.зп.}$
3. Придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг — $V_{п.п.}$
4. Медикаменти та перев'язувальні матеріали — $V_{м.п.м.}$
5. Продукти харчування та дієтичне харчування — $V_{пр.х.}$
6. Матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт — $V_{м.б.к.р.}$
7. Оплата комунальних послуг та енергоносіїв — $V_{к.п.е.}$

Видатки — усього — $\sum V_i$

$$\sum V_i = V_{о.п.зп.} + V_{н.зп.} + V_{п.п.} + V_{м.п.м.} + V_{пр.х.} + V_{м.б.к.р.} + V_{к.п.е.}$$

Умовою функціонування ЗНЗ повимаєнно бути перевищення надходжень над видатками, тобто

$$\sum K_i > \sum V_i.$$

Таким чином, найпростішою моделлю для оцінки витрат буде модель, складена із трьох попередніх рівнянь.

Модель доповнюється описом спеціального фонду кошторису школи та розрахунком собівартості і формуванням ціни платних послуг.

До спеціального фонду кошторису школи ($K_{з.с.ф.б.}$) належать:

- спеціальних коштів;
- коштів на виконання певних доручень;
- інші власні надходження.

Спеціальні кошти (K_c) — кошти, які одержує школа за виконання робіт, надання платних послуг, реалізацію продукції.

Кошти за дорученням ($K_{к.д.}$) — кошти, які одержує школа від організацій, підприємств, фізичних та юридичних осіб, благодійних фондів для виконання певних доручень за цільовим призначенням, яке визначається стороною, що надала ці кошти.

Інші власні надходження ($K_{i.в.}$) — усі інші кошти, які не можна класифікувати як спеціальні або за дорученням.

Таким чином,

$$K_{з.с.ф.б.} = K_{с.} + K_{к.д.} + K_{i.в.}$$

Собівартість ($V_{сб.}$) — це виражені в грошовій формі поточні витрати навчального закладу на формування і надання послуг.

Структура собівартості і ціни на платні послуги

№ з/п	Найменування статті видатку	Значення
1	Заробітна плата: • основного персоналу, • допоміжного персоналу	$V_{зп.}$ $V_{о.п.}$ $V_{д.п.}$
2	Додаткова заробітна плата (п.1 x 0,1)	$V_{д.зп.}$
3	Заробітна плата, усього (п.1 + п.2)	$V_{о.п.зп.}$
4	Нарахування на заробітну плату: • Соцстрах • Пенсійний фонд • Фонд Чорнобиля • Фонд зайнятості	$V_{н.зп.}$ $V_{зп.с.с.}$ $V_{зп.п.ф.}$ $V_{зп.ч.ф.}$ $V_{зп.з.}$
5	Матеріали	$V_{мт.}$
6	Знос необігових активів	$V_{з.н.а.}$
7	Господарчі товари	$V_{г.тов.}$
8	Інші витрати	$V_{i.в.}$
9	Собівартість (п.3 + п.4 + п.5 + п.6 + п.7 + п.8)	$V_{сб.}$
10	Прибуток (п.9 x 0,2)	$V_{пр.}$
11	Всього (п.9 + п.10)	$V_{сб.} + V_{пр.}$
12	Відрахування на розвиток доріг	$V_{дор.}$
13	Інноваційний фонд	$V_{ін.ф.}$
14	Ціна без ПДВ (п.11 + п.12 + п.13)	$Ц$
15	ПДВ (п.14 x 0,2)	ПДВ
16	Ціна з ПДВ (п.14 + п.15)	$Ц_{п.п.}$

Повна модель для оцінки витрат на утримання ЗНЗ складається із таких рівнянь:

$$\sum K_i > \sum V_i$$

$$\sum K_i = K_{з.ф.б.} + K_{з.с.ф.б.} + K_{г.в.д.} + K_{о.м.} + K_{б.в.}$$

$$\sum V_i = V_{о.п.зп.} + V_{н.зп.} + V_{п.п.} + V_{м.п.м.} + V_{пр.х.} + V_{м.б.к.р.} + V_{к.п.е.}$$

$$K_{з.с.ф.б.} = K_{с.} + K_{к.д.} + K_{i.в.}$$

$$Ц_{п.п.} = V_{сб.} + V_{пр.} + V_{дор.} + V_{ін.ф.} + \text{ПДВ}$$

Висновки

Таким чином, модель оцінювання витрат на утримання загальноосвітніх навчальних закладів може складатися з таких чинників:

- на першому етапі визначається загальна сума витрат за допомогою нормативного методу;
- на другому етапі визначається достатність цієї суми для освітньої діяльності;

- у разі нестачі загальної суми витрат необхідно провести низку заходів для поповнення асигнувань за рахунок додаткових освітніх послуг;
- на останньому етапі визначаються показники економічної ефективності витрат на утримання школи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 778 «Положення про загальноосвітній навчальний заклад» // Урядовий кур'єр, 2010. — Вересень. — С. 11–14.
2. Бергстром А. Построение и применение экономических моделей / А. Бергстром ; пер. с англ. — М. : Прогресс, 1979. — 173 с.
3. Каленюк І. С. Економіка освіти: навч. посіб. / І. С. Каленюк. — К. : Знання України, 2005. — 316 с.
4. Шкільний бюджет в сучасних умовах: практ.-орієнтований посіб. для директора школи / за заг. ред. Ю. В. Шукевича. — К. : Факт, 2009. — 144 с.
5. Куценко В. І. Соціальний фактор економічного розвитку: моногр. / В. І. Куценко. — К. : Наук. думка, 2010. — 736 с.
6. Куценко В. І. Вища і післядипломна освіта в ринкових умовах / В. І. Куценко. — К. : РВПС України НАН України, 2009. — 224 с.

Семенов А. Г.

ОЦЕНИВАНИЕ ЗАТРАТ НА СОДЕРЖАНИЕ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

В статье раскрыты методы оценивания затрат на содержание школьных заведений. Обоснована необходимость анализа достаточности ассигнований на среднее образование в Украине.

Ключевые слова: модель оценивания, затраты, финансирование учебных заведений, смета школы.

Semenkov A. G.

COST-ESTIMATES FOR MAINTAINING COMPREHENSIVE SCHOOLS

The article describes the methods of cost-estimates for maintaining comprehensive schools. Justified is the need for analysis of sufficiency of funding for secondary education in Ukraine.

Key words: models of cost-estimates, expenditures, financing of educational institutions, school budget.