

П. Б. Левін,
к. е. н., Інститут демографії та соціальних досліджень
НАН України ім. М.В. Птахи

РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ УМОВАХ

У статті визначено шляхи управління бюджетним процесом у закладах освіти, обґрунтовано напрями підвищення рівня функціонування освіти при переході до багатоканального формування бюджету навчальних закладів і застосування ефективних інструментів надходження і використання коштів.

The article outlines ways to control the budget process in educational institutions, studies trends to improve the education function in the transition to multi-budget schools and use of effective tools of receipts and expenses of funds.

Ключові слова: бюджетне фінансування, зведений бюджет, загальна середня освіта, компетентнісний підхід, профілізація, автономізація, місцеве самоврядування.

Key words: budget financing, consolidated budget, secondary education, competence approach, specialization, autonomy, local government.

АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ

Освіта — стратегічна основа розвитку суспільства, важлива сфера трудової діяльності, де зайнято більше третини населення України. Вона є засобом відтворення і нарощування людського потенціалу, дієвим чинником модернізації економіки.

У 2005 році Україна приєдналася до Болонського процесу, кінцевою метою якого було створення до 2010 року європейського простору вищої освіти й наукових досліджень у вузах. У широкому сенсі Болонська декларація означає частину загального сценарію, в якому особи, ідеї, інформація вільно пересуваються у географічному просторі.

Зазначені законодавчі заходи спрямовані на мотивацію до підвищення якості освіти на усіх її рівнях. Найбільш проблемну ланку в цьому контексті представляє загальна середня освіта, яка найменш досліджується економічною наукою. Серед науковців, які висвітлюють загальні економічні питання середньої освіти, можна назвати лише В.І. Куценко, А.Г. Ягідку та деяких інших. У зв'язку з цим актуальним завданням видається обґрунтування зміни не тільки у змісті й оцінці якості освіти, але й у вдосконаленні механізмів фінансування.

ЦІЛЬ РОБОТИ

В умовах реформування соціальної інфраструктури актуальним є визначення шляхів управління бюджетним процесом в закладах освіти, обґрунтування напрямів підвищення рівня функціонування освіти при переході до багатоканального формування бюджету навчальних закладів і застосування ефективних інструментів надходження та використання коштів.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Система освіти націлилася на прогресивні зміни внутрішньої організації структури, яка має на меті поліпшення учбового й виховного процесу. В Україні удосконалено мережу навчальних закладів усіх типів

На сьогодні налічується 15,1 тис. дошкільних і 21,4 тис. загальноосвітніх навчальних закладів. Фактично в Україні закладена основа безперервності освіти — від дошкільної до професійно-технічної підготовки, в тому числі й середньої школі.

Досягнення державної політики в галузі освіти може бути забезпечене відповідним фінансуванням за рахунок коштів державного й місцевого бюджетів, коштів галузей народного господарства, недержавних освітніх установ, а також юридичних осіб, плати за додаткові освітні послуги тощо.

За рівнем фінансування освіти Україна за останні роки фактично зрівнялася з країнами ОЕСР, де державні кошти на освіту становлять у середньому 5,3% ВВП. В Україні видатки зведеного бюджету на освіту у 2006 році дорівнювали 6,3% ВВП, у 2007 році — 5,3% [1].

Проте, незважаючи на позитивну динаміку фінансування закладів освіти, рівень їх забезпечення коштами не відповідає європейським і національним стандартам. Якісні показники освітньої діяльності не зростають. За індексом рівня освіти, який розраховується ООН, Україна посідає 29—36 місце поруч із такими країнами, як Туркменістан, Греція, Аргентина, Уругвай. Відчутно нижчим порівняно з країнами ОЕСР є показник валового охоплення навчанням: 77% в Україні проти 94% у розвинених країнах.

Система фінансового забезпечення освіти з урахуванням розширення її діяльності впродовж наступних років має створити сталі передумови для розвитку всіх освітянських ланок. Визначення освіти як пріоритетного напрямку державних видатків має вирішуватися на основі поетапного впровадження нової політики фінансування галузі, яка включає наступні напрями:

- 1) зміну технології формування бюджету системи освіти;
- 2) зміну структури витрат і послуг освіти;
- 3) встановлення кількісних і якісних показників для нормування бюджетних коштів;
- 4) створення стандартів інфраструктурного забезпечення закладів освіти;
- 5) розроблення і впровадження диференційованих нормативів витрат на діяльність закладів освіти;
- 6) широке впровадження процедури змішаного фінансування інноваційних проектів у сфері освіти;
- 7) запровадження порядку спільного державного і громадського контролю за формуванням і використанням коштів закладів освіти.

Зазначені напрями передбачають гнучкість методів бюджетного асигнування закладів освіти, врахування показників вартості навчання, удосконалення взаємовідносин між державним і місцевим бюджетами, застосування принципів кредитування для отримання освіти тощо.

Видатки на загальну середню освіту є найбільш вагомими й динамічними серед усіх видатків на освіту.

Протягом семи останніх років обсяг видатків на загальну середню освіту підвищиться у 5,5 рази. У загальних видатках на галузь "освіта" — в 1,16 рази, у видатках зведеного бюджету — в 1,53 рази, у відсотках до ВВП — у 1,5 рази.

Збільшення абсолютного обсягу видатків на загальну середню освіту відбувається значно меншими темпами їх зростання відносно видатків зведеного бюджету і показників збільшення ВВП. За останній звітний 2007 рік в абсолютному розмірі видатки на загальну середню освіту збільшилися на 13,8% і становили більше 16 млрд грн., або 2,3% ВВП [2].

При цьому по відношенню до зведеного бюджету вони зросли на 0,5%, а відносно ВВП — навіть зменшилися на 0,3%, що вказує на незадовільні темпи зростання фінансування освіти. Виправлення цього становища вимагає від держави серйозних реформаційних кроків до удосконалення та оновлення системи фінансового забезпечення освітнього процесу.

Актуального значення набуває питання модернізації фінансово-економічного механізму середньої освіти, яке передбачає взаємозв'язок між трьома його складовими: змінами у фінансуванні, у змісті навчального процесу та оцінці його якості, в методах управління освітніми закладами.

Рамкові цілі удосконалення функціонування шкільної освіти продиктовані становленням нової суспільно-економічної моделі цивілізаційного розвитку постіндустріального інформаційного суспільства. У цих умовах від середньої

школи вимагається формування нового типу особистості, здатної активно діяти у сучасному світі. Академічний підхід до навчання, коли навчали енциклопедично, тобто усіх і усьому однаково, плавно поступається місцем індивідуальному навчанню. Усі шкільні реформи у розвинутих центральноєвропейських і східноєвропейських країнах в останні 10—15 років спрямовані саме на виховання ініціативного відповідально-го типу людини, в основу яких покладена трикомпонентна модель: фінансування шкіл, інституційні перетворення у процесі навчання та його оцінки.

Основна й перша за порядком тенденція в удосконаленні освітнього процесу полягає у переході на компетентніший стандарт і створення національних інструментів тестування функціональних обов'язків педагогічного персоналу й учнів, що, у свою чергу, потребує адекватних змін у фінансуванні середньої школи.

Компетентнісно орієнтований підхід до формування змісту освіти став концептуальним орієнтиром шкіл зарубіжних країн. У багатьох розвинених освітніх системах вважається, що набуття важливих компетентностей може дати дитині можливість орієнтуватись у сучасному глобалізованому середовищі, інформаційному просторі, освіті, а шкільному закладу — ефективніше використовувати вчительські ресурси.

Дослідження, проведені в Україні, дають підстави стверджувати, що сучасний зміст освіти середньої школи недостатньо орієнтований на потреби сучасного суспільства, ринку праці, запити для здобуття подальшої освіти. Зростає невідповідність між суспільною роллю й соціальним статусом педагогів. Міжнародна комісія Ради Європи, визначаючи поняття компетентності, виходить, на-самперед, із особистісних і соціальних потреб, задоволенню яких мають сприяти компетентності [3].

Компетентнісний підхід відрізняється від існуючого зараз нормативно-критеріального підходу, за яким визначаються критерії оцінки педагогічної праці. Вони мають законодавчий характер і використовуються в атестаційних і ліцензійних процедурах. Основа компетентнісного підходу складають чіткі вимоги до діяльності управлінців шкільного закладу, вчителів та інших учасників освітнього процесу, встановлені за законами менеджменту. Система компетентцій професійних обов'язків і видів діяльності — предметної, міжпредметної, позапредметної, класної, позакласної і позашкільної — проектується відповідно до вихідної системи компетентцій учня. Перехід кваліфікаційної оцінки середньої ланки освіти на систему компетентцій передбачає розвиток методів самооцінки й самоконтролю, індивідуального продуктивного оцінювання учня, вчителя, школи, що становить зміст поняття "портфоліо", який застосовується в зарубіжній практиці.

Друга тенденція полягає в оновленні схем фінансування середньої освіти на принципі подушного асигнування бюджетних коштів. На фінансування за подушним нормативом шкільних закладів перейшли усі постсоціалістичні країни Східної й Центральної Європи. Введення подушного механізму фінансування здійснено для мотивації підви-

щення якості освітнього процесу й стимулювання кращих регіонів і шкільних закладів. Нововведення передбачає реструктуризацію шкільної мережі з метою розширення профільного навчання й поглибленого вивчення окремих предметів. Профілізація із необхідністю вимагає внесення змін у систему розподілу фонду оплати праці й механізм заробітної плати педагогічного й допоміжного персоналу, що повинно активізувати якісні перетворення у середній освіті.

Третя тенденція — зростання автономізації фінансово-господарчої системи шкільної освіти й розширення участі громадськості в її управлінні. Децентралізація й автономія шкіл у фінансових рішеннях й оцінці якості навчання залишає їх у державній (комунальній) власності. Розширення громадської участі у фінансово-адміністративному управлінні має бути забезпечено відповідними інституційними державно-громадськими органами, спрямованими на активізацію сім'ї і представників самоуправління щодо здійснення повноважних функцій з розвитку освітнього процесу.

Модернізація системи фінансування й управління шкільними закладами забезпечує можливість посилення регулюючої функції внутрішньо освітнього розподілу бюджетних коштів, що, на наш погляд, є актуальним.

Зараз фінансування загальної середньої освіти відбувається відповідно до Бюджетного кодексу України. Кошти на функціонування шкільних закладів асигнуються адміністративним одиницям із врахування кількості учнів незалежно від типів шкіл. Органи місцевого самоврядування або районні Ради наділені правами самостійно розподіляти кошти відповідно до їх пріоритетів. Зберігається технологія розподілу коштів залежно від обсягів видатків попереднього року. Внаслідок цього постійно відновлюється процес пріоритетного фінансування тих навчальних закладів, де вартість навчання вища. Таким чином, спостерігається усталена тенденція нерівного фінансування середніх навчальних закладів. У привілейованому положенні опинилися елітні школи, де вивчаються додаткові предмети, забезпечується краще співвідношення учнів і викладачів, у класах і кабінетах встановлене сучасне обладнання. Отже, можна констатувати наявність різних стандартів надання освітніх послуг, диференціація яких визначається переважно місцем розташування навчальних закладів. Така ситуація суперечить принципам доступу до якісної освіти й вимагає нагальних змін.

Виходячи із зазначеного, вбачається необхідним розроблення механізму справедливого розподілу коштів місцевих органів влади з метою рівного фінансування усіх типів шкіл.

Одним із важливих напрямів реформування середньої освіти є профілізація шкільного навчання. Головним мотивом її запровадження було бажання відійти від одноманітності середньої освіти. При цьому механізм функціонування радянської школи без змін перенесли на соціально-економічну ситуацію ринкового періоду. Це призвело до порушення балансу попиту й пропозиції робочої сили. Практично профільна освіта в середній школі орієнтована на самостійний вибір підлітками свого майбутнього профілю навчання й

праці. Інтереси територій і можливості працевлаштування при цьому не враховувались. Такий стан речей призводить до того, що людина, отримавши освіту, працює поза межами постійного проживання. Практика профільного навчання неефективна з різних точок зору і призводить до марнотратства педагогічної праці, фінансових ресурсів.

ВИСНОВКИ

Розв'язання проблеми забезпечення рівного доступу до якісної освіти передбачає, по-перше, перехід бюджетного фінансування середньої загальної школи на єдині по усій країні стандарти вартості навчання одного учня та єдині стандарти якості освітніх послуг. Стандарти мають бути диференційованими виключно за ступенем освіти — початковою й середньою.

Фінансування шкіл має здійснюватися відповідно до кількості учнів у межах, не нижчих за бюджетні трансферти, за винятком навчання дітей із особливими потребами. Для реалізації зазначеного завдання необхідно розробити стандарти вартості навчання одного учня у початковій і середній школі. Це дасть змогу обчислювати трансферти до місцевих бюджетів і здійснювати контроль за використанням бюджетних коштів з боку державних органів.

По-друге, доцільно навчання у спеціалізованих школах, ліцеях, гімназіях, де витрати на навчання є збільшеними внаслідок додаткового вивчення предметів, здійснювати за рахунок позабюджетних джерел, коштів батьків, спонсорів, місцевих програм. Відповідно до цієї пропозиції потрібно переглянути формули розрахунку трансфертів у напрямі уніфікації та відміни коефіцієнтів приведення учнів.

По-третє, у зв'язку із сталим процесом скорочення чисельності дітей шкільного віку й трансформації системи сільського розселення, непридатності частини шкільних будинків для використання, вважається необхідним об'єднання шкіл і закриття частини з них у разі ненаповнення учнями. При цьому важливим кроком є визначення критеріїв, за якими може бути прийнято рішення щодо впорядкування шкільної мережі.

По-четверте, потребує вирішення питання використання вивільнених шкільних будівель і коштів від їх оренди або продажу. У зв'язку із цим варто складати перелік шкільних будівель, які підлягають вивільненню.

По-п'яте, з метою забезпечення припливу молодих вчителів до школи доцільно запровадити галузеву тарифну сітку, передбачивши вищі порівняно з іншими бюджетними галузями ставки заробітної плати.

Література:

1. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2007/08 навчального року: [стат. бюлетень]. — К.: Держкомстат України, 2008. — 197 с.
 2. Загальноосвітні навчальні заклади на початок 2007/08 навчального року: [стат. бюлетень]. — К.: Держкомстат України, 2008. — 82 с.
 3. Стратегія реформування освіти в Україні: [рекомендації з освітньої політики]. — К.: К.І.С., 2003. — 294 с.
- Стаття надійшла до редакції 17.02.2010 р.