

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна
ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний
аграрно-економічний університет



№ 11, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 37: 336.

*Л. В. Лисяк,
д. е. н., професор, зав. кафедри фінансів,
Дніпропетровська державна фінансова академія, м. Дніпропетровськ
О. В. Дубовська,
здобувач кафедри фінансів, Дніпропетровська державна фінансова академія, м. Дніпропетровськ*

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

*L. V. Lysiak,
Doktor of Science (Economics), Professor, Head of the Department of Finances, Dnipropetrovsk State Financial Academy, Dnipropetrovsk
O.V. Dubovs'ka,
Post-graduate student of the Department of finances, Dnipropetrovsk State Financial Academy, Dnipropetrovsk*

IMPROVING THE FINANCIAL PROVISION MECHANISM OF THE SECONDARY EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS IN UKRAINE

У статті розглянуто теоретичні основи та особливості функціонування механізму фінансового забезпечення діяльності закладів загальної середньої освіти. Запропоновано шляхи удосконалення планування та фінансування видатків, які засновані на впровадженні моделі нормативно-подушного фінансування та розширенні автономії загальноосвітніх навчальних закладів.

Метою статті є визначення шляхів удосконалення функціонування механізму фінансового забезпечення діяльності закладів загальної середньої освіти України.

Наголошено, що посилення фінансово-господарської самостійності загальноосвітніх навчальних закладів та введення нормативно-подушного методу фінансування зможе забезпечити: підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів в системі загальної середньої освіти; здійснення переходу від принципу утримання освітньої установи та фінансування мережі освітніх установ до принципу фінансування освітніх потреб та надання освітніх послуг кожному учневі (вихованцю); самостійність закладів у плануванні та використанні фінансових ресурсів та покращення фінансово-економічного становища найбільш ефективно працюючих закладів; вирівнювання умов здійснення освітніх процесів та зменшення до мінімуму суб'єктивних факторів розподілу бюджетних коштів.

The given article studies the theoretical principles and peculiarities of the financial provision mechanism of functioning of secondary educational establishments. The ways to improve the outlay planning and financing based on the normative capitation financing model introduction and autonomy expansion of secondary educational establishments have been suggested.

The purpose of this article is to study the theoretical principles and peculiarities of the financial provision mechanism of functioning of secondary educational establishments in Ukraine and developing an action plan to improve the process.

The increased financial independence of the secondary educational establishments and the normative capitation financing model introduction can achieve the next goals: improving the efficiency of the state financial resource allocation of the secondary education system; providing the transfer from the principle of the educational establishment maintenance and educational institution financing to the principle of financing the educational requirements and educational service provision for the individual students; increasing independence of the financial establishments to plan and allocate financial resources and optimizing the financial performance of the most efficient establishments; equalizing the educational performance conditions and minimizing the subjective factors of budget costs distribution.

Ключові слова: загальноосвітні навчальні заклади, фінансове забезпечення, кошторисний та нормативно-подушний методи фінансування, фінансово-економічна автономія.

Key words: secondary educational establishments, financial provision, budget and normative capitation methods of financing, financial-economic autonomy.

Постановка проблеми. Діючий сьогодні механізм фінансування закладів загальної середньої освіти, що базується на кошторисному методі, визначає цільове призначення і спрямування бюджетних асигнувань, передбачає суворе дотримання фінансових планів та є незмінним вже протягом значного періоду. Аналіз основних його особливостей виявляє низку недоліків та проблем, що можуть призводити до зниження ефективності освітньої діяльності, оскільки досягнення соціально-економічних результатів потрібно забезпечити мінімальними фінансовими ресурсами, запланованими та затвердженими заздалегідь, спираючись на показники виконання кошторису за попередні періоди. Тому у сучасних умовах особливої актуальності набувають питання пошуку шляхів удосконалення існуючого механізму фінансового забезпечення діяльності загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем реалізації бюджетної політики та державного регулювання фінансового забезпечення розвитку освітньої галузі присвячені, зокрема, праці таких вітчизняних науковців, як Т. Боголіб [1], Н. Верхоглядова [2] В. Андрущенко [3], І. Каленюк [4] та інших. Однак більшість вчених розглядає особливості фінансового забезпечення діяльності закладів вищої освіти, а питання, що стосуються різних аспектів функціонування та удосконалення фінансового механізму забезпечення діяльності закладів загальної середньої освіти практично не висвітлюються.

Метою даної статті є визначення шляхів удосконалення функціонування механізму фінансового забезпечення діяльності закладів загальної середньої освіти України.

Виклад основного матеріалу. Як свідчать статистичні дані, загальні видатки зведеного бюджету на загальну середню освіту зростають з року в рік, а саме

фінансування освіти в Україні можна було б назвати кращим, ніж в деяких провідних країнах світу – на протязі 2005-2013 рр. воно складало 2,5-3,1% валового внутрішнього продукту (ВВП) на загальну середню освіту та 6,1-7,3% ВВП на освіту в цілому, тоді як у Німеччині видатки на освіту складають 4,4% ВВП, в Японії – 3,4%, Іспанії – 4,4%, Італії – 4,3%, США – 5,5%, Франції і Великій Британії – 5,6% [5]. Але обсяг ВВП, який припадає на душу населення у цих країнах є значно вищим, ніж в Україні. Законодавством України закріплено, що держава повинна забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому десяти відсотків національного доходу, які становлять приблизно 8 відсотків ВВП [6, с. 3], водночас, цього обсягу асигнувань на освіту поки що не досягнуто. Разом з тим, багато зарубіжних країн мають нижчий рівень інвестування коштів в освіту порівняно з Україною, водночас, відрізняються набагато кращими показниками якості освіти. У зв'язку з цим особливої уваги в нашій країні заслуговують питання ефективності використання виділених на освіту коштів, а не лише фактичні їх обсяги.

Сьогодні механізм фінансування ЗНЗ тісно пов'язаний з системою управління цими закладами, завдяки чому на місцевому рівні переважають методи адміністративного розподілу фінансових ресурсів, планування видатків на утримання закладів відштовхується від витрат попереднього року, повним фінансуванням забезпечені переважно лише захищені статті видатків. Усе це спонукає керівників навчальних закладів вирішувати значну частину фінансових проблем за рахунок батьків чи спонсорської допомоги, а не шляхом проведення ефективної фінансово-економічної діяльності закладу, відповідального витрачання бюджетних коштів. Тим більше кошти, які зекономлені чи заощаджені при виконанні кошторису за будь-яким кодом економічної класифікації, через складні бюрократичні процедури практично неможливо перерозподілити та отримати додаткові кошти на фінансування видатків за іншим кодом. На практиці значно легше і вигідніше перерозподілити зекономлені кошти іншому ЗНЗ та тим самим поставити у більш вигідне становище керівника, який неефективно витрачав бюджетні кошти, ніж того, хто дійсно докладав зусиль для їх збереження. Це призводить до того, що ЗНЗ та їх керівники практично не зацікавлені не тільки в оптимізації своїх бюджетних і позабюджетних коштів та удосконаленні фінансово-економічної діяльності, а з рештою, і у діяльності, пов'язаній з навчально-виховним та іншими видами освітніх процесів, збільшенні обсягу освітніх послуг. Адже бюджетні кошти на новий навчальний рік будуть виділятися доки існує сам ЗНЗ, незважаючи на відсутність інновацій, слабку орієнтацію на споживачів освітніх послуг чи низьку їх якість.

Особливої уваги заслуговує питання щодо розбіжності величини видатків на утримання одного учня. Вони коливаються не тільки в різних районах, містах та областях України, а навіть у районах одного міста. Практично відсутня фінансова самостійність ЗНЗ, обсяги фінансування не мають прямої залежності від кількості та якості освітніх послуг. Планування витрат здійснюється у рамках кошторису, які відшкодовують видатки на утримання закладу, а не фінансують конкретні освітні потреби учнів (вихованців), а існуючий розподіл фінансових ресурсів не є прозорим.

Більшість з вищезазначених проблем, на нашу думку можливо вирішити шляхом впровадження та розширення автономії ЗНЗ з навчальної, економічної та фінансово-господарської діяльності, що передбачає вирішення цілої низки проблем, які умовно можна поділити на правові, організаційні та економічні.

Стосовно правових проблем, потрібно відзначити, що відповідно до Ст.10 Закону України «Про загальну середню освіту» [7] загальноосвітній навчальний заклад є юридичною особою, тобто для ведення самостійної фінансово-економічної діяльності закладу достатньо здійснити державну реєстрацію, внести відповідний запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, оформити та отримати Свідоцтво про державну реєстрацію і виписку із зазначеного Реєстру та відкрити в органах Державного казначейства реєстраційний та спеціальний реєстраційний рахунки для обліку операцій з виконання загального та спеціального фонду кошторису. Також кожною установою повинні бути складені індивідуальні кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету плани спеціального фонду тощо.

Навіть такі мінімальні дії докорінно руйнують існуючий механізм фінансування ЗНЗ, але це має стати одними із перших кроків на шляху подальшого розвитку з метою забезпечення фінансової ефективності використання коштів на загальну середню освіту, що нарешті змогло б забезпечити фінансування не окремих закладів, а конкретних освітніх потреб кожного учня.

Чинне законодавство про освіту в Україні має достатні можливості для початку забезпечення фінансово-господарської самостійності ЗНЗ. Перешкодою на цьому шляху може стати лише адміністративно-розподільчий механізм на рівні місцевих органів управління освітою. Тому для посилення автономії необхідно створити дієвий механізм визнання органами державного управління ЗНЗ повноправним економічним та господарським суб'єктом з наданням йому статусу самостійної юридичної особи. Для закладу це буде означати низку можливостей самостійно розпоряджатися виділеними фінансовими ресурсами, перехід від отримання коштів за кодами економічної класифікації до фінансування єдиною сумою та виконання державних фінансових зобов'язань, впровадження відносин закладу з одержувачами освітніх послуг на основі договорів, впровадження незалежної системи контролю за кількістю та якістю наданих послуг освіти, проведення процедур закупівлі товарів, робіт та послуг та підписання угод на їх поставку, впровадження сучасних програмних продуктів та систем бухгалтерського обліку діяльності, розроблення та впровадження звітності, яка висвітлює основні напрями діяльності закладу з метою аналізу, оцінки та громадсько-державного контролю якості та кількості наданих освітніх послуг.

Стосовно організаційних питань, набуття фінансово-економічної автономії дозволить самостійно розробляти та затверджувати кошториси доходів і витрат, тарифікаційні списки та штатні розписи, положення про преміювання, перелік додаткових платних послуг та інших позабюджетних джерел надходжень коштів тощо. Перешкодою на шляху вирішення цих питань може стати відсутність кваліфікованих фахівців, здатних здійснити запровадження самостійної фінансово-господарської діяльності. Тому важливим моментом є організація спеціальних курсів навчання або підвищення кваліфікації для керівників закладів та їх заступників та створення сприятливих умов для функціонування планової, фінансово-економічної та бухгалтерської служби закладу шляхом їх забезпечення сучасною комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням.

Стосовно економічних питань, впровадження фінансово-економічної автономії, перш за все, передбачає запровадження єдиних правил фінансування видатків на утримання цих закладів, які мають забезпечити відмову від застарілих принципів фінансування на основі кошторисного методу. На нашу думку, перспективним напрямком удосконалення механізму фінансування може стати введення нормативно-поздушного методу, який зможе гарантувати рівний доступ до державних освітніх стандартів кожному учню (вихованцю) та повинен базуватися на таких основних принципах:

- обсяг фінансування на утримання ЗНЗ повинен обчислюватися за чіткою та прозорою формулою, в основу якої покладено мінімум складових;
- фінансування повинно проводитися або єдиною сумою, або з мінімальною класифікацією напрямків використання коштів;
- розрахунок суми фінансування повинен мати пряму пропорційну залежність від кількості учнів або вихованців;
- зміни контингенту протягом календарного року повинні відповідно зменшувати або збільшувати обсяги фінансування;
- обов'язкове складання та виконання річного плану витрачання коштів на утримання закладу та затвердження його органом державно - громадського управління;

- обов'язкове виконання державного стандарту загальної середньої освіти.

До позитивних рис нормативно-поздушного методу фінансування можна віднести перехід від принципу утримання освітньої установи до принципу фінансування освітніх потреб кожного учня (вихованця), підвищення самостійності закладів у плануванні та використанні фінансових ресурсів, зменшення до мінімуму суб'єктивних факторів розподілу бюджетних коштів, його зрозумілість та прозорість, можливість покращення фінансово-економічного становища найбільш ефективно працюючих закладів завдяки збільшенню контингенту учнів (вихованців) тощо.

На нашу думку, подушний норматив – це мінімально допустимий обсяг коштів, необхідний для реалізації державного стандарту освіти у розрахунок на одного учня (вихованця), який обов'язково враховує видатки на оплату праці працівників ЗНЗ, видатки безпосередньо пов'язані з забезпеченням навчально-виховного процесу, видатки на господарські потреби та не враховує видатки на оплату комунальних послуг, видатки на утримання будівель та споруд, їх капітальний ремонт тощо, які повинні забезпечуватися додатковими асигнуваннями.

Вважаємо, що для підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів в системі загальної середньої освіти шляхом посилення фінансово-господарської самостійності, потрібно, по-перше, визнати загальноосвітній навчальний заклад окремими юридичними особами та надати їм статус державно-комерційних установ, по-друге, створити умови для впровадження моделі державно – громадського управління в системі загальної середньої освіти; по-третє, створити сприятливі умови для забезпечення ЗНЗ фінансовими ресурсами як за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, так і за рахунок інших додаткових джерел фінансування.

Наступною обов'язковою умовою запровадження автономії ЗНЗ, є встановлення законодавчо гарантованого нормативу бюджетної забезпеченості навчання (утримання) одного учня (вихованця), та отримання на його основі обсягів фінансування закладу з можливості розподілу цих коштів самостійно, забезпечуючи обов'язкову реалізацію прав громадян на загальну середню освіту на рівні державних стандартів загальної освіти відповідно до специфіки та умов роботи закладу. Суттєвим недоліком сучасного нормативу бюджетної забезпеченості навчання (утримання) одного учня (вихованця) є те, що він недостатньо враховує територіальні відмінності, типи загальноосвітніх навчальних закладів та контингент учнів (вихованців), а тому потребує подальшого удосконалення та наукового обґрунтування його розрахунку. Ми вважаємо, що норматив бюджетної забезпеченості навчання (утримання) одного учня (вихованця) обов'язково має розраховуватись окремо для кожного типу загальноосвітнього навчального закладу, що сприятиме обґрунтованому розподілу обмежених фінансових ресурсів, а також відмові від коригуючих

коефіцієнтів та коефіцієнтів приведення кількості учнів різних типів закладів до кількості учнів загальноосвітніх шкіл. При цьому нормативи бюджетної забезпеченості обов'язково повинні враховувати аспекти у законодавстві стосовно оплати праці та інших соціально-захисних видатків; чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці, в якій знаходиться заклад; розбіжності у наданні освітніх послуг у міській та сільській місцевості; рівень цін у певному регіоні; демографічні особливості; природно-кліматичні умови; загальний рівень соціально-економічного розвитку регіону тощо.

Надання ЗНЗ більшої самостійності у питаннях визначення напрямів використання фінансових ресурсів, розрахованих за нормативами, дозволить ефективніше використовувати бюджетні кошти та переваги ринкової економіки. Адже підвищення ефективності використання фінансових та матеріально-технічних ресурсів, які залучаються для забезпечення розвитку загальної середньої освіти, є базовою передумовою надання громадянам якісної середньої освіти відповідно до сучасних запитів кожної особистості і потреб інноваційного розвитку держави. Впровадження фінансово-економічної автономії ЗНЗ обов'язково потребує внесення змін до багатьох законодавчих актів України. Разом з тим, перехід до оновленої системи фінансування повинен залишити пріоритет держави у фінансуванні системи загальної середньої освіти, але поступово сприяти збільшенню частки надходжень, отриманих від недержавних, громадських, приватних організацій та підвищенню ролі місцевих органів державної влади, органів місцевого та громадського самоврядування та самих закладів у зміцненні матеріально-технічної і навчально-методичної бази ЗНЗ.

Перегляду та удосконалення потребує також загальна нормативна база планування видатків на загальну середню освіту відповідно до Державних стандартів початкової, базової і повної загальної середньої освіти. Побудова оновленого механізму фінансування на засадах самостійності, що буде враховувати забезпечення достатнього рівня фінансування, прозорість та справедливість розподілу фінансових ресурсів та підвищення ефективності їх використання, сприятиме вирішенню таких проблем діяльності закладів, як неналежна оснащеність сучасним обладнанням і інформаційно-комунікативними засобами навчання та низький рівень оплати праці висококваліфікованих фахівців, які зможуть забезпечити сучасний рівень надання освітніх послуг.

В сучасних умовах впровадження нормативно-подушного методу фінансування може розглядатися як «контрактні» (договірні) взаємовідносини кожного конкретного ЗНЗ з бюджетом, з якого він фінансується. Тобто відповідно до «контракту» кожний заклад отримує бюджетні кошти за надання відповідних освітніх послуг: для шкіл I - III ступенів – це охоплення якісною середньою освітою більшої частини дітей шкільного віку; для спеціалізованих шкіл, гімназій, ліцеїв – забезпечення поглибленого вивчення окремих предметів та курсів для обдарованих дітей; для спеціальних шкіл – надання освітніх послуг дітям, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку; для санаторних шкіл – надання послуг з якісної середньої освіти поряд з організацією необхідного лікування тощо.

Введення нормативно-подушного методу фінансування дозволить не тільки вирівняти умови здійснення освітніх процесів та забезпечити перехід від фінансування мережі освітніх установ до безпосереднього фінансування освітніх послуг, але й підвищити їх якість та стимулювати кращі регіональні ЗНЗ. Бюджетне фінансування галузі загальної середньої освіти має базуватися на укрупнених нормативах, орієнтованих не на кількість закладів та обсяги фінансування попередніх років, а на показники, які характеризують кінцеві результати діяльності закладів у надання якісних сучасних освітніх послуг. Автономія ЗНЗ повинна стати однією з умов реалізації процесу розширення освітніх послуг, тобто диверсифікації та здатності до змін самої системи загальної середньої освіти, що, в свою чергу, буде сприяти розвитку різноманітних здібностей, полегшенню адаптації у сучасному світі самих учнів.

Висновки. Отже, фінансове та матеріально-технічне забезпечення галузі загальної середньої освіти має створювати передумови для надання громадянам якісної освіти відповідно до сучасних запитів кожної особистості і потреб інноваційного розвитку держави. Таким чином, нормативно-подушний метод фінансування характеризується більшими потенційними можливостями для визначення обсягів фінансування, пов'язаних з функціонуванням ЗНЗ та наданням якісних освітніх послуг, максимально наближених до реальних витрат, ніж кошторисний, який заснований на визначенні витрат від попередньо досягнутих показників, отже, призводить до неефективного та неекономного використання бюджетних ресурсів.

Крім того, нормативно-подушний метод фінансування має можливість стати могутнім засобом оптимізації діяльності окремих ЗНЗ і всієї системи загальної середньої освіти, суттєвим фактором та поштовхом для підвищення економічної і юридичної захищеності, самостійності діяльності ЗНЗ, зацікавленості ефективного використання виділених коштів та зниження впливу суб'єктивних факторів при плануванні та розподілі фінансових ресурсів.

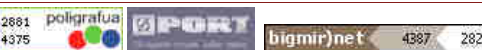
Література.

1. Боголіб Т.М. Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в Україні : Автореф. дис... д-ра екон. наук / Т. М. Боголіб; Н.-д. фінанс. ін-т при М-ві фінансів України. - К., 2006. - 38 с.
2. Верхоглядова Н. І. Аналіз фінансово-економічної діяльності вищого навчального закладу / Н. І. Верхоглядова // *Економіка промисловості*. - 2004. - № 4. - С. 169-174.
3. Економіка вищої освіти України: тенденції та механізми розвитку : монографія / АПН України ; Ін-т вищої освіти АПН України ; заг. ред. та вступ В. П. Андрущенко, с. 4- 9. – К. : Педагогічна преса, 2006. – 208 с.
4. Каленюк І. С. Економіка освіти: Навч. посіб. – К.: Знання України, 2003. – 316с. Бібліогр.: с. 307-315.
5. Коллапс української освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/kolaps_ukrayinskoyi_osviti.html
6. Красняков С.В. Державне фінансування не має бути залишковим / С.В. Красняков // *Рідна школа*. – 2004. – № 7–8. – С. 3–7.
7. Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05. 1999 № 651-XIV. // ВВРУ. –1999. –№ 28. – Ст.230.

References.

1. Boholib, T.M. (2006), "Financial provision for the development of higher education in Ukraine" Ph.D.Thesis, spec.08.04. 01 «Finansy, hroshovyj obih i kredyt», Naukovo - doslidnyj finansovyj instytut Ministerstva finansiv Ukrainy, Kyiv, Ukraine, p. 38.
2. Verkhohliadova, N. I. (2004), "Analysis of financial and economic activity of a higher education institution", *Ekonomika promyslovosti*, vol. 4, pp. 169-174.
3. Andruschenko, V. P. (2006), *Ekonomika vyschoi osvity Ukrainy: tendentsii ta mekhanizmy rozvytku* [Economics of Higher Education of Ukraine: trends and mechanisms of development], Pedahohichna prasa, Kyiv, Ukraine.
4. Kaleniuk, I. S. (2003), *Ekonomika osvity* [Economics of Education], Znannta Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
5. Dzerkalo tzhnna. Ukraina (2011) "Kolaps ukrains'koi osvity" available at:http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/kolaps_ukrayinskoyi_osviti.html (Accessed 4 March 2011).
6. Krasniakov, Ye.V. (2004), "Public funding should not be a residual", *Ridna shkola*, vol. 7–8, pp. 3–7.
7. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), "Zakon Ukrainy "Pro zahal'nu seredniu osvitu"", Visnyk Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 28.,p. 230.

Стаття надійшла до редакції 16.11.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"