

Компаративний аналіз фінансування освіти в умовах суспільної транзитивності

У статті проведено компаративний аналіз окремих аспектів фінансування галузі освіти в Україні за останні роки та в умовах апробації та адаптації до новацій Закону України «Про освіту». Проаналізовано окремі аспекти використання освітньої субвенції в Польщі.

Ключові слова: *бюджет, кошторис, освітня субвенція, заробітна плата, освітні функції.*

Актуальність проблеми. Одним із основних критеріїв успішності країни є задоволення громадян своїм життєвим рівнем, який включає рівень розвитку та доступності освіти, медичних послуг, соціального та пенсійного забезпечення, рівень та якість надання побутових та публічних послуг, наявність та рівень демократичних свобод. Цей перелік досить широкий, але у кінцевому підсумку всі ці компоненти характеризують стан матеріального благополуччя, гуманітарного та духовного розвитку населення держави. Гуманістична традиція, яка бере свій початок з епохи Відродження, вбачає, що людина з її творчими можливостями, вчинками, інтелектуальними здібностями і морально-етичними якостями є центром світобудови. На даний час парадигма філософії людського розвитку базується на первинній самоцінності розвитку людини. Такий розвиток усвідомлюється як зростання можливостей, які забезпечуються дотриманням прав людини, її політичної свободи, суспільної та громадянської поваги, можливості максимально розвинути свій потенціал, продуктивно та творчо жити, працювати, навчатися. Аналіз зарубіжної системи освіти свідчить, що забезпечення такого рівня можливе за умови збільшення обсягів бюджетного фінансування розвитку освітньої галузі, яке може бути спричинене підвищенням рівня економіки та зростанням конкурентоспроможності виробництва в нашій державі. Наявність вказаних елементів вказує на необхідність пошуку нових шляхів вирішення проблеми покращення фінансування галузі освіти, спираючись на приклади ефективного та раціонального використання коштів на цю галузь у розвинутих країнах.

Аналіз наукових досліджень. Питання вирішення проблеми фінансування галузі освіти досліджували у своїх працях В. Андрущенко, Я. Бучковська, В. Варцаба, Р. Жебчук, Т. Ілляшенко, О. Куклін, В. Нелепа, В. Пальчук, І. Радіонова, Н. Сергієчко, Ю. Траньович, О. Шаблій та ін.

Мета дослідження. Провести аналіз фінансування галузі освіти відповідно до останніх змін у національному бюджетному законодавстві порівняно з іншими країнами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для забезпечення вирішення завдань сприяння людському розвитку у всесвітньому масштабі Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй розроблено концепцію людського розвитку. Доводиться констатувати, що у 2016 році за індексом людського розвитку Україна посіла 84 місце із 188 країн і територій, порівняно з 81 місцем у 2015 році. Індекс людського розвитку складається із зведених показників, які використовуються для оцінки прогресу у трьох основних сферах людського розвитку: тривале та здорове життя, доступ до знань та достойний рівень життя [1]. Слід відмітити, що за Індексом глобальної конкурентоспроможності 2017–2018 років Україна також займає не високу 81 позицію серед 137-ми країн [2]. Такі показники відображають поточний стан справ у нашій країні, яка намагається модернізувати усі найважливіші сфери життєдіяльності суспільства у доволі складній внутрішній соціально-політичній ситуації на фоні збройного конфлікту у східній частині держави та в умовах соціально-політичної нестабільності, яка спостерігається на європейському та американському континентах.

Водночас у глобальному рейтингу за індексом людського капіталу Україна в 2017 році посіла високу 24 позицію серед 130 країн світу [3]. Серед складових Індексу найвищі позиції Україна займає за параметрами, пов'язаними з отриманням населенням початкової, середньої та вищої освіти. Проблемними є напрямки, пов'язані з високим рівнем безробіття, рівнем професійно-технічної освіти, рівнем зайнятості у високотехнологічних виробничих процесах.

Співставлення наведених трьох глобальних індексів свідчить про те, що, маючи доволі високий рівень показника людського капіталу, Україна поки що не в змозі конвертувати цей потенціал в отримання позитивних результатів у розвитку економіки, гуманітарній сфері та інших суспільно важливих напрямках діяльності.

На даний час в Україні відбувається модернізація системи освіти, яка покликана створити принципово нову освітню модель, орієнтовану на формування цілісної особистості з розвиненим критичним мисленням, різнобічними знаннями, активною життєвою позицією, здатною не лише до адаптації у сучасному турбулентному світі, а й бути в змозі змінювати та вдосконалювати оточуючий світ, володіти навичками і можливостями для отримання нових знань упродовж усього життя. Засновник і президент Всесвітнього економічного форуму К. Шваб сказав: «Ключ для майбутнього будь-якої країни і будь-якої установи полягає в навичках і талантах їх людей». Проголосивши про початок Industry 4.0., науковець зазначає: "В майбутньому людський капітал буде найважливішим видом капіталу. Інвестування в людські ресурси означає не просто володіння, але і необхідний компонент зростання, процвітання і прогресу» [4].

Новий Закон України «Про освіту», прийнятий Парламентом 5 вересня поточного року, як зазначено у висновку Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, має на меті забезпечити створення та запровадження

дієвого механізму реалізації, охорони та захисту конституційного права людини на освіту відповідно до природних та індивідуальних освітніх потреб особистості, а також забезпечення законодавчих гарантій підвищення інвестиційної привабливості системи освіти, спрямованих на економічне зростання і культурний розвиток країни в цілому [5].

Одним із головних компонентів у процесі реформування галузі є його фінансова складова. Достатні обсяги фінансування, концентрація ресурсів на ключових напрямках та ефективне використання наявних коштів – є тими чинниками, які, поряд із кваліфікованим організаційно-методичним супроводом, будуть обумовлювати успішність розпочатої реформи освітньої галузі. Однак на даний час у державі немає чіткої і прозорої політики у сфері фінансування освіти. Впродовж багатьох років, час від часу, у медійному просторі з'являється думка щодо необхідності розроблення соціальних норм і нормативів, які б чітко й однозначно визначали всі параметри, необхідні для здійснення фінансових розрахунків на утримання установ та закладів. Основними показниками залишаються мінімальна заробітна плата та прожитковий мінімум, які щорічно встановлюються законом про Державний бюджет. Але слід розуміти, що цих двох показників мало для того, щоб мати обґрунтовані показники видатків для багатьох бюджетних (і не тільки) галузей. Формування бюджетних показників і надалі здійснюється, виходячи із незначного ресурсу, який може генерувати економіка держави у вигляді сплати податків, а також суспільно-політичної кон'юнктури, яка складається на час формування головного кошторису країни. Такий стан уже звично призводить до хронічного дефіциту коштів на забезпечення першочергових видаткових статей освіти, необхідності вишукування додаткових джерел фінансування впродовж бюджетного періоду і, як наслідок, неможливості здійснення ефективного управління у зв'язку з непрогнозованим ресурсним забезпеченням галузі. Чинним законодавством передбачається, що соціальні норми і нормативи слугують для визначення та обґрунтування розмірів видатків Державного чи місцевих бюджетів. Відповідно, за відсутності більшості соцстандартів виникає проблема із якістю планування та виконання бюджету, є неможливим стратегічне планування розвитку галузі, оскільки щороку змінюються відповідні кількісні та якісні параметри.

Останні три роки утримання загальноосвітніх навчальних закладів здійснюється з місцевих бюджетів за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету. Однак освітня субвенція не єдине джерело фінансування середньої освіти. Значну частку коштів виділяють відповідні місцеві бюджети, оскільки законодавством визначено, що кошти субвенції спрямовуються виключно на заробітну плату педагогічним працівникам. Всі інші видатки повинні плануватися і здійснюватися за рахунок місцевих бюджетів. За даними казначейської звітності, у місцевих бюджетах на 2017 рік заплановано 86,4 млрд. грн. на фінансування загальної середньої освіти, обсяг освітньої субвенції з державного бюджету становить 52,6 млрд. грн. [6]. Тобто майже 40 відсотків видатків у поточному році здійснюється за

рахунок місцевих бюджетів. Для порівняння, за підсумками 2015 року частка коштів місцевих бюджетів у фінансуванні загальної середньої освіти становила лише 11 відсотків [7]. З наведених даних випливає очевидний висновок про те, що держава поступово відмежовується від видатків, пов'язаних із здобуттям загальної середньої освіти. Можна припустити, що у контексті положень нового Закону України «Про освіту», яким введено цілу низку новацій щодо питань управління закладами і фінансово-економічних відносин, та реформи децентралізації фінансове навантаження на місцеві бюджети в частині фінансування здобуття середньої освіти буде лише зростати.

Зважаючи на географічну близькість та спільне постсоціалістичне минуле, для України може бути цікавим досвід сусідньої Польщі, яка також проходила шлях реформ в освітній галузі і сьогодні вже має певні здобутки. У Польщі фінансування публічних шкіл належить до повноважень органів місцевого самоврядування. Вони здійснюють фінансування спеціальних дошкільних навчальних закладів, початкових шкіл, гімназій, середніх шкіл, спеціальних початкових шкіл, гуртожитків, психолого-педагогічних центрів, окремих середніх шкіл національного чи регіонального значення, педагогічних бібліотек, підвищення кваліфікації вчителів. Такі функції забезпечуються за рахунок освітньої субвенції, яка є загальним трансфертом, а отже, може використовуватися на будь-які цілі в межах законодавства, яке не передбачає фінансування конкретних освітніх функцій. Обсяг освітньої субвенції затверджується щороку законом про бюджет, а розподіл такої субвенції в Польщі називають алгоритмом, його затверджує Міністерство народної освіти. Освітня субвенція надходить з центрального бюджету щомісячно у розмірі 1/13 загальної суми, крім березня місяця щороку, коли вчителі Польщі отримують державну гарантію, так звану «тринадцяту зарплату», тоді розмір освітньої субвенції становить 2/13 визначеного обсягу. Розподіл додаткових коштів на виконання інших освітніх програм або завдань здійснюється через алгоритм відповідно до 36 коефіцієнтів для органів місцевого самоврядування. До найбільш вагових коефіцієнтів належить кількість учнів у розрізі навчальних закладів. Можна відмітити, що за останні 16 років кількість вагових коефіцієнтів в алгоритмі розподілу освітньої субвенції в Польщі з 14 зростає до 36 показників [11].

На відміну від польського досвіду в Україні ситуація з освітою має свої характерні особливості, головна з яких – перманентна зміна векторів розвитку галузі освіти. На даний час ситуація, що складається у сфері освіти в Україні, не у повній мірі узгоджується з положеннями законодавчих актів. Зокрема, частина 1 статті 78 Закону України «Про освіту» говорить, що держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством [8]. За попередніми прогнозами за результатами 2017 року обсяг усіх спрямованих із бюджету (державного та місцевих) коштів на освіту

становитиме близько 6,5 відсотків від номінального обсягу валового внутрішнього продукту. Враховуючи оприлюднені матеріали, які покладено в основу формування державного та місцевих бюджетів на 2018 рік, поки що немає підстав сподіватися, що у 2018 році норма щодо 7-відсоткового обсягу видатків на освіту буде виконана. Навіть за умови збільшення обсягу видатків в цілому на освіту на 15–20 відсотків проти показників поточного року їх рівень коливатиметься в межах 6,5–6,8 відсотка від прогнозного обсягу ВВП.

Інший аспект, який звертає на себе увагу, стосується реалізації норм частини 3 статті 57 Закону України «Про освіту». Йдеться про те, що педагогічним працівникам, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, а також пенсіонерам, які раніше працювали педагогічними працівниками в таких населених пунктах і проживають у них, держава відповідно до законодавства, забезпечує безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм. Норма даної статті чітко встановлює, що саме держава фінансово забезпечує надання вказаних пільг. Однак, запропоновані Урядом зміни до Бюджетного кодексу (законопроект № 7116) передбачають, що, починаючи з 2018 року, такі пільги повинні фінансуватися за рахунок місцевих бюджетів.

Стосовно участі держави у фінансуванні середньої освіти в Україні у 2018 році слід вказати на окремі нововведення, які стосуються насамперед визначення обсягів освітньої субвенції. Розрахунки освітньої субвенції на 2018 рік здійснено на основі нової формули, виходячи з таких складових, як: розрахункова кількість ставок педагогічних працівників, яка визначена на підставі навчального навантаження; розрахункова наповнюваність класів; навчальні плани; прогнозний рівень середньої заробітної плати вчителя в умовах 2018 року; кількість учнів, які здобувають загальну середню освіту в різних типах закладів; фінансовий норматив бюджетної забезпеченості. У проекті державного бюджету освітня субвенція врахована в обсязі 61,3 млрд. грн, що на 8,7 млрд. грн.. або на 16,5 відсотків більше видатків освітньої субвенції на 2017 рік (52,6 млрд. грн.). Крім цього, планується виділення з державного бюджету субвенції місцевим бюджетам у сумі 504,5 млн. грн. на проведення додаткових корекційно-розвиткових занять, придбання спеціальних засобів та обладнання для корекції психофізичного розвитку учнів з особливими потребами [9]. Також передбачається надання субвенції в загальній сумі 1,4 млрд грн на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти згідно з Концепцією «Нова українська школа», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. № 988-р. Слід відмітити, що її основу складають вісім базових компонентів, серед яких новий зміст освіти, заснований на формуванні компетентностей, необхідних для успішної самореалізації в суспільстві; педагогіка, що ґрунтується на партнерстві між учнем, учителем і батьками; умотивований учитель, який має свободу творчості й розвивається професійно; орієнтація на потреби учня в освітньому процесі,

дитиноцентризм; наскрізний процес виховання, який формує цінності; нова структура школи, яка дає змогу добре засвоїти новий зміст і набути компетентності для життя; децентралізація та ефективне управління, які нададуть школі реальну автономію; справедливий розподіл публічних коштів, який забезпечить рівний доступ усіх дітей до якісної освіти, незалежно від їх місця проживання, матеріального стану родини тощо [10]. Проте проблема оновлення змісту освіти не може бути вирішена без належного фінансування та матеріальної підтримки.

Висновки. Проведення реформи галузі освіти впливає на всі сфери суспільно-економічного життя країни і є вагомим компонентом на шляху досягнення високих темпів економічного зростання і добробуту населення. Для її успішного впровадження необхідно провести значний обсяг робіт у різноманітних напрямках, по можливості врахувавши досвід зарубіжних країн та скориставшись їх результатами. У питаннях фінансового забезпечення освіти основну увагу слід приділити спрямуванню достатнього ресурсу для впровадження інноваційних форм і методик навчання, врахувавши можливий максимум складових компонентів для розрахунку освітньої субвенції. При цьому слід приділити значну увагу створенню умов для неперервного вдосконалення і навчання громадян, через просвітницьку діяльність сприяти формуванню цілісної системи знань і поглядів, які сприятимуть підвищенню життєвого рівня населення.

Література

1. Human Development Report 2016 Human Development for Everyone [electronic resource] / access mode: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf
2. Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2017–2018 [Електронний ресурс] // Всесвітній економічний форум. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-2>
3. The Global Human Capital Report 2017 [Електронний ресурс] // World Economic Forum. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://weforum.ent.box.com/s/dari4dktg4jt2g9xo2o5pksjpatvawdb>.
4. Індекс людського капіталу–2013 [Електронний ресурс] // Перша рейтингова система. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.rate1.com.ua/ua/ekonomika/2760/>.
5. Пояснююча записка до проекту закону про освіту [Електронний ресурс] // Законодавство України. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639
6. Виконання Державного бюджету / 2017 / Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень-вересень 2017 року [Електронний

- ресурс] // ДКС України. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=382903>.
7. Виконання Державного бюджету / 2015 / Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2015 рік [Електронний ресурс] // ДКС України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=311513>.
8. Про освіту [Електронний ресурс]: Закон України від 05 вересня 2017 р., № 2145-ХІХ / Законодавство України: сайт – Електрон. дані і прогр. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>, станом на 11 листопада 2017 р.
9. Про Державний бюджет України на 2018 рік [Електронний ресурс]: Проект Закону України від 15 вересня 2017 р., № 7000 / Законодавство України: сайт – Електрон. дані і прогр. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551 станом на 11 листопада 2017 р.
10. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р., № 988-р / Законодавство України: сайт – Електрон. дані і прогр. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249613934>, станом на 11 листопада 2017 р.
11. Герчинський Я. Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання / Ян Герчинський. – 2017. – К.: Інститут освітніх досліджень. С.151.