

Фінансування освіти в умовах транзитивності суспільства: принципи, напрями та проблеми

Проведено аналіз реформування галузі освіти та залежності її успішності і результатів від обсягів фінансування та цільового і раціонального використання коштів державного і місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджет, місцеві бюджети, субвенція, освітня субвенція, податки, суспільство.

Актуальність проблеми. Після проголошення у 1991 році незалежності наша держава продовжує перебувати на етапі утвердження державності, перебудови економічної системи, реформування галузей соціально-культурної сфери та державних інституцій. Україні поки що не вдалося віднайти оптимальну модель державного управління та соціально-економічного розвитку. Процеси реформування різноманітних сфер життєдіяльності суспільства впродовж останніх 10-15 років носять перманентний характер, однак не завжди досягають запланованих результатів.

Однією з найбільш знакових та ефективних реформ останніх років є реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади (або децентралізація), метою якої є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1]. Реформа децентралізації позиціонується, насамперед, зі зміною адміністративно-територіального устрою (утворення об'єднаних територіальних громад), розширенням повноважень та сфер відповідальності органів місцевого самоврядування та передачею додаткових фінансових ресурсів шляхом їх перерозподілу з інших рівнів бюджетів на користь бюджетів об'єднаних громад. Однак ця реформа виходить далеко за межі проведення лише територіальних змін та отримання додаткових фінансових ресурсів громадами. Головною метою є зміна ментальної моделі світосприйняття, яка полягає у відході від тотального патерналізму у відносинах між громадами і органами виконавчої влади регіонального та центрального рівнів, коли абсолютно всі рішення щодо будь-яких питань життєдіяльності громади приймалися органами виконавчої влади вищого

рівня, а функції місцевих влад, у тому числі й органів місцевого самоврядування, обмежувалися лише чітким виконання отриманих вказівок чи інструкцій. Сьогодні суспільство підійшло до усвідомлення того, що проблеми жителів відповідної громади можуть бути найкраще і найефективніше вирішені самими жителями та керівниками громад, які ними обираються. Кожна територія, кожна громада має притаманний лише їй унікальний набір особливостей від географічного розташування, економічного потенціалу, історично-культурного розвитку і до фізичного стану інженерних споруд та комунікацій. Саме тому питання функціонування та розвитку територій повинні вирішуватися безпосередньо жителями цієї території.

Аналіз наукових досліджень. Економічні дискурси щодо залежності реформування галузі освіти від обсягів фінансування та цільового і раціонального використання коштів державного і місцевих бюджетів є актуальними на даний час, проблематику вирішення даного питання вивчають та досліджують у своїх працях ряд науковців, серед яких Ю. А. Бучакчийська, О. Г. Зима, Н. В. Кузьмінчук, Л. Ю. Куріпко, С. В. Осадчук, Ю. Д. Радіонов, Л. В. Юрчишина та ін.

Мета дослідження. Провести дослідження та аналіз стану і ефективності бюджетного фінансування галузі освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для створення умов для повноцінного проживання, соціального та культурного розвитку громадян важливим напрямком є реалізація реформ у частині секторальної децентралізації, яка повинна забезпечити формування оптимальної мережі закладів соціально-культурної сфери, а також підвищити якісний рівень послуг, що надаються відповідними закладами освіти, медицини, культури, соціального забезпечення. У цьому переліку галузь освіти займає одне з провідних місць, оскільки саме вона повинна стати локомотивом формування сучасної особистості з новим світоглядом, новітніми знаннями та навичками, необхідними для адаптації та проживання у глобалізованому гіпермінливому оточуючому середовищі.

Однією з умов ефективного і результативного впровадження започаткованої у 2017 році реформи освітньої галузі є достатній рівень фінансового забезпечення, а також, що не менш важливо, – раціональне використання наявного ресурсу з метою отримання максимальної віддачі від його інвестування.

Для з'ясування тенденцій, які склалися у галузі освіти, за допомогою ретроспективного аналізу розглянемо окремі показники, які характеризують фінансову складову освітнього процесу в Україні. Насамперед слід звернути увагу на статтю 78 нового Закону України «Про освіту», в якій зазначається, 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 [2]. У попередній редакції закону аналогічна норма, яка

визначала обсяг фінансування освіти, становила 10 відсотків. Однак протягом останніх років визначені законом норми щодо фінансування галузі освіти не були витримані. Зокрема, за підсумками 2015 року обсяг валового внутрішнього продукту (ВВП) склав 1979,5 млрд грн, а видатки державного та місцевих бюджетів України на фінансування освіти склали 114,2 млрд грн або 5,8 відсотка від ВВП. У 2016 році ВВП склав 2383,2 млрд грн, а видатки на освіту – 129,4 млрд грн, що становить 5,4 відсотка. За попередніми розрахунками обсяг номінального ВВП за 2017 рік складає 2686,2 млрд грн, тоді як бюджетне фінансування галузі освіти склало 177,8 млрд грн або 6,2 % (рис.1)

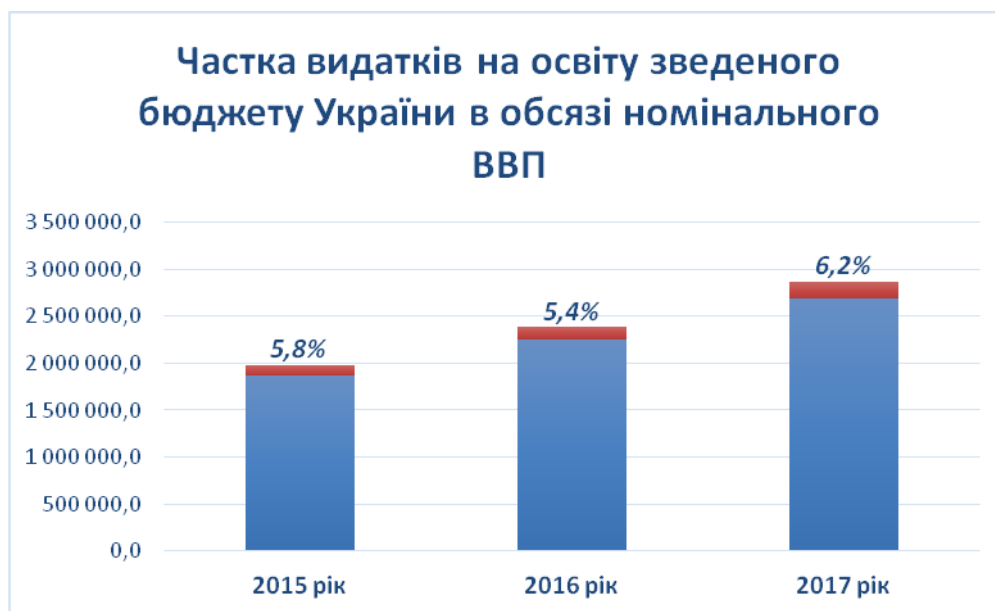


Рис. 1. Частка видатків на освіту зведеного бюджету України в обсязі номінального ВВП

Уже неодноразово зазначалося, що неналежний рівень фінансування освіти в Україні є однією з причин низького організаційно-методологічного рівня навчального процесу та незадовільної матеріально-технічної бази, що не дає можливостей забезпечувати надання сучасних і якісних знань та проводити серйозні наукові дослідження. Іншою проблемою є неефективне витрачання коштів. Особливо це характерно для закладів загальної середньої освіти у сільській місцевості, де існує значна кількість малокомплектних шкіл, витрати на утримання яких значно перевищують середні норми фінансування аналогічних закладів. Якщо утримання одного учня у великих та середніх містах коштує бюджету в межах 10 тис. гривень у рік, то у малокомплектній сільській школі ця сума досягає 30–40, а іноді й 50 тис. гривень. За даними Міністерства освіти і науки України понад 60 % сільських дітей навчаються у класах з наповненістю менше 15 учнів, з них 33,5 % дітей навчаються у класах, де менше 10 учнів [3]. Окрім значних витрат на утримання таких шкіл існує також і проблема якості отримуваних учнями знань. Доволі часто у таких школах один вчитель викладає по кілька абсолютно різних предметів, а це негативним чином впливає на рівень отримуваної школярами освіти, про що свідчать досить посередні результати ЗНО. Основною причиною такого стану є стрімке скорочення населення України, міграція та урбанізація, а також

низька народжуваність, що адекватним чином відображається на наповнюваності та потребі у загальноосвітніх закладах. Починаючи з 1991 року ситуація у сфері освіти зазнала суттєвих змін, про що красномовно свідчать дані Міносвіти:

| 1991 рік | 2017 рік |
|--|--------------------------------------|
| кількість учнів | |
| 7,13 млн | 3,78 млн (<i>в 1,9 рази менше</i>) |
| кількість шкіл | |
| 21,83 тис. | 17,34 тис. (-20,5 %) |
| середня кількість учнів на 1 школу | |
| 327 | 213 (-35 %) |
| середня кількість учнів на 1-го вчителя | |
| 13,28 | 8,27 (-37,5 %) |

Середня наповнюваність класу класу в Україні – це 18,8 учнів, що є одним із найнижчих показників серед країн світу. Наявні тенденції змушують здійснювати пошук рішень для реформування як самої системи освіти, так і оптимізації надмірної, морально та фізично застарілої мережі навчальних закладів. У контексті реформування освітнього простору в Україні з 2013 року розпочато створення системи опорних шкіл – нова організаційна форма загальноосвітніх навчальних закладів, які повинні створити умови для рівного доступу усіх дітей до якісної освіти, забезпечити навчальний процес необхідними матеріально-технічними ресурсами, укомплектувати педагогічний колектив високопрофесійним персоналом. На базі опорних шкіл можуть створюватися філії шляхом реорганізації малокомплектних шкіл. Створення опорних шкіл – це принципово новий і комплексний підхід до організації навчання, який також відповідає концепції реформи децентралізації. Адже саме громади визначаються з опорними закладами і за рахунок державної підтримки та власних коштів забезпечують їх усім необхідним.

На кінець 2017 року (станом на 01.11.2017) в Україні функціонувало 450 опорних навчальних і 900 філій цих закладів. Із цієї кількості в об'єднаних територіальних громадах знаходилося 134 опорних школи і 263 філії. Загальна кількість учнів опорних шкіл склала 379,7 тис., з яких у філіях навчалося 41,4 тис. школярів, 36,2 тис. дітей користаються послугами шкільних автобусів для того, щоб дістатися до місяця навчання, а парк шкільних автобусів налічував 723 одиниці [3].

Одночасно з інституційною реформою галузі освіти змінюються і підходи до фінансування галузі. Головним джерелом коштів залишається бюджет. Загальна середня освіта в Україні фінансується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Для фінансування поточної діяльності загальноосвітніх шкіл, починаючи з 2015 року, передбачається надання з державного бюджету місцевим бюджетам освітньої субвенції. Відповідно до Бюджетного кодексу України дефініція субвенції означає міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. У 2015 році освітню субвенцію місцеві бюджети могли спрямовувати на усі поточні видатки, пов'язані з утриманням загальноосвітніх навчальних закладів. Починаючи з 2016 року бюджетним законодавством визначено, що освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у навчальних закладах, які надають повну загальну середню освіту. Сюди відносяться загальноосвітні школи, школи-інтернати, спеціалізовані загальноосвітні навчальні заклади, а також професійно-технічні навчальні заклади та вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти [3, 4]. Фінансування інших видатків, пов'язаних із функціонуванням закладів (поточне утримання, оплата енергоносіїв, послуг, капітальні видатки), а також фінансування закладів дошкільної, позашкільної, післядипломної освіти здійснюється коштом відповідних місцевих бюджетів.

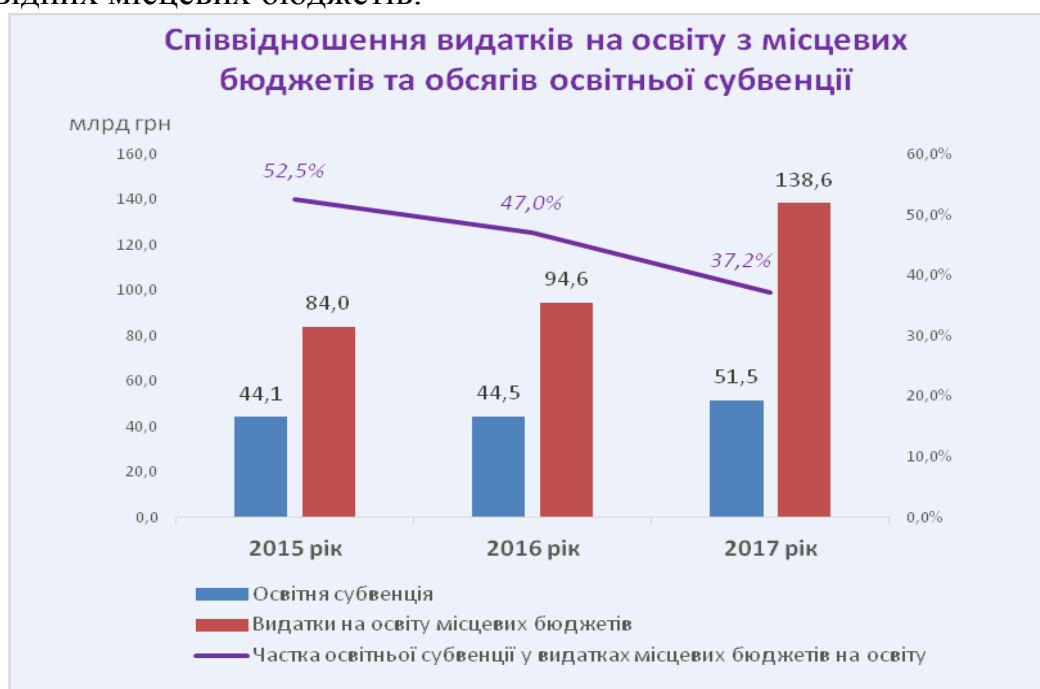


Рис. 2. Співвідношення видатків на освіту з місцевих бюджетів та обсягів освітньої субвенції

В абсолютному вимірі обсяг освітньої субвенції щорічно зростає, однак її частка у загальних видатках місцевих бюджетів, які спрямовуються на галузь освіти, суттєво зменшилася – з 52,5 відсотків у 2015 році до 37,2 відсотків за

підсумками 2017 року (рис. 2). Іншими словами, держава поступово зменшує свою участь у процесі фінансування загальної середньої освіти на місцевому рівні. Відтак, органам місцевого самоврядування потрібно розраховувати на свої власні сили і ресурси. З поглибленням процесів децентралізації все більша частина повноважень буде передаватися до відання місцевих рад. Тому для належного виконання функцій органам місцевого самоврядування потрібно активніше задіювати невикористані резерви щодо наповнення своїх бюджетів. Це стосується і роботи по легалізації трудових ресурсів, що дасть змогу збільшити надходження податку на доходи фізичних осіб, і проведення заходів по підвищенню ресурсної віддачі від використання земель у вигляді надходжень до місцевих бюджетів земельного податку та орендної плати за землю, а також більш повного використання можливостей від запровадження і ефективного адміністрування місцевих податків і зборів. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України рівень тіньової економіки у 2016 році склав 34 відсотки від офіційного ВВП, у I-му кварталі 2017 року – 37 відсотків [5]. Одночасно з цим, за словами міністра соціальної політики А. Реви, приблизно 8 млн українських громадян працюють «у тіні», а обсяг «тіньових зарплат» становить близько 35 відсотків [6]. Тобто потенціал до збільшення податкової бази в регіонах є досить значний, однак для його використання необхідно докласти зусиль. У цьому ж контексті слід зазначити і про розпочатий процес передачі у власність об'єднаним територіальним громадам земель, у тому числі поза межами населених пунктів. Відповідне рішення, яке дало старт цьому процесу, було ухвалено Урядом 31 січня поточного року. Наявність земель у власності громад дає можливість більш ефективно їх використовувати і отримувати надходження до бюджету, які є адекватними економічним вигодам, які отримують землекористувачі.

Висновок. Таким чином, трансформація суспільно-економічного середовища, яка сьогодні відбувається у нашій державі, у тому числі й реформування галузі освіти, є тривалим та матеріально затратним процесом, і необхідно мати розуміння того, що швидких якісних результатів не буде. Потрібно прикласти багато зусиль, щоб змінити звичний уклад життя соціуму, який формувався не одне десятиліття, і створити нову гуманістичну парадигму освіти, яка стане міцним фундаментом для модернізації України у високоінтелектуальну, економічно та культурно розвинену державу.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Розпорядження КМУ від 01 квітня 2014 р., № 333-р / Законодавство України сайт – Електрон. дані і прогр. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
2. Національний банк України зберіг облікову ставку незмінною [Електронний ресурс] // НБУ офіційне інтернет-представництво. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=6EF65B01281BF0CCE6B51928083F6E27?art_id=51498964&cat_id=55838.
3. ОПОРНІ ШКОЛИ [Електронний ресурс] // Міністерство освіти і науки України офіційний веб-сайт. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://mon.gov.ua/ua/tag/oporni-shkoli>.
4. Закриття шкіл в Україні – необхідність или економия бюджету? [Електронний ресурс] // Факты ICTV. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://fakty.ictv.ua/ru/ukraine/20170307-zakryttya-shkil-v-ukrayini-neobhidnist-chy-ekonomiya-byudzhetu/>
5. Тенденції тіньової економіки [Електронний ресурс] // Міністерство економічно розвитку і торгівлі України офіційний веб-сайт. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>.
6. У Мінсоцполітики порахували, скільки українців отримують тіньові зарплати [Електронний ресурс] // Львівська газета - on-line. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://gazeta.lviv.ua/2017/06/16/u-minsocpolitiki-poraxuvali-skilki-ukrayinciv-otrimuyut-tinovi-zarplati-2/>.