

УДК 336. 77

**Горин В. П.,***викладач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету*

## **БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ В СВІТЛІ КРИТЕРІЇВ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

*У статті проаналізовано вітчизняну практику бюджетного фінансування освіти, вказано на основні проблеми, які її супроводжують та сформульовано пропозиції щодо їхнього вирішення. Акцентовано на необхідності диверсифікації методів фінансування навчальних закладів для підвищення якості й доступності освітніх послуг.*

**Ключові слова:** *освіта, видатки, фінансування, бюджетні кошти.*

*В статті проаналізована отечественная практика бюджетного финансирования образования, указано на основные проблемы, которые ее сопровождают и сформулированы предложения относительно их решения. Акцентировано на необходимости диверсификации методов финансирования учебных заведений для повышения качества и доступности образовательных услуг.*

**Ключевые слова:** *образование, расходы, финансирование, бюджетные средства.*

*Domestic practice of the budgetary financing of education and her basic problems are analysed, and suggestions are formulated in relation to their decision. In the article is accented on the necessity of diversification of methods of financing of educational establishments.*

**Keywords:** *education, expenditure, financings, budgetary facilities.*

**Постановка проблеми.** Неодмінним атрибутом людського розвитку та передумовою суспільного прогресу є освіта. Формуючи інтелектуальний, духовний та виробничий потенціал держави, вона виступає одним із визначальних чинників зростання національного доходу й добробуту нації [11, с. 455; 6, с. 298], зміцнює її авторитет і конкурентоспроможність у світовому співтоваристві. За різними оцінками, в сучасних умовах витрати на початкову і середню освіту забезпечують у розвинутих країнах до 30% приросту ВВП, а фінансування вищої освіти – 8-15% [7, с. 54]. Знання дедалі більшою мірою стають головним джерелом нагромадження національного багатства [10, с. 35], а інвестиції в освітню сферу дають держави віддачу вп'ятеро-вшестеро більшу, ніж вкладення в матеріальне виробництво [3, с. 81]. Водночас, освіта володіє значним потенціалом стимулювання соці-

ального розвитку, сприяючи підвищенню особистого добробуту населення [4, с. 353; 9, с. 102-121] та вдосконаленню структури його потреб [5, с. 148].

Інвестиції в освітню галузь також можна розглядати як один із можливих методів мінімізації негативних наслідків демографічної кризи. Скорочення обсягів робочої сили актуалізує нові вимоги до продуктивних сил: зміщення пріоритетів наповнення трудових ресурсів із кількісних на якісні, що потребує зростання капіталовкладень у сферу людського розвитку відповідно до вимог суспільства [5, с. 148]. Отже, інвестиції в інтелектуальний розвиток людини в сучасних умовах можна визначити як один із головних чинників забезпечення економічного розвитку, ефективний метод вирішення соціальних проблем та забезпечення соціальної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Гарантування державою доступності та якості освітніх послуг вимагає розбудови адекватної системи їх ресурсного забезпечення на засадах багатоваріантності джерел та методів фінансування. Зазначеній проблематиці приділяють увагу багато представників як вітчизняної, так і світової економічної думки. Серед зарубіжних науковців питання оцінювання переваг й недоліків основних моделей фінансування освіти та розробки заходів щодо їхнього реформування представлені науковими працями Г. Беккера, Г. Вільсона, А. Греггера, Дж. С. Мілля, Т. Шульца та інших. У вітчизняній економічній науці теорія і практика фінансування освіти відображена у роботах О. Бойка, В. Борисенка, О. Кириленко, Н. Левчук, В. Тропіної, С. Черепанової. Однак в умовах становлення ринкових відносин та перманентної незбалансованості державних фінансів актуальними залишаються проблеми суттєвого недофінансування сфери освіти, погіршення якості та зниження доступності освітніх послуг. Зважаючи на це, наукові дослідження, присвячені питанням підвищення ефективності вітчизняної моделі фінансового забезпечення освіти, оцінювання її відповідності міжнародним нормам, не втрачають своєї актуальності.

**Мета і завдання дослідження.** Мета статті полягає у проведенні аналізу практики бюджетного фінансування сфери освіти та оцінюванні її відповідності критеріям соціальної безпеки, а також ідентифікації основних проблем у царині надання освітніх послуг за рахунок коштів бюджету й розробці пропозицій щодо їхнього вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасних умовах освіта є однією з важливих галузей вітчизняного народногосподарського комплексу, сприяючи вирішенню широкого кола економічних, політичних та соціальних завдань. Розбудова національної економіки висуває нові вимоги до діяльності системи освіти, вимагає її адаптації до умов ринку. Актуальним завданням на сьогодні є забезпечення доступності та якості освіти для усіх верв населення, утвердження її національного характеру, модернізація освітньої діяльності відповідно до європейських вимог [1].

Аналізуючи сучасний стан функціонування галузі освіти зауважимо, що у 2008 році обсяг наданих послуг освіти у фактичних цінах становив

62,2 млрд. грн., що у 4,2 раза перевищує рівень 2002 року, а валова додана вартість збільшилася до 43,5 млрд. грн., або у 4,02 раза. В розрахунку на одного мешканця України обсяг наданих послуг освіти зріс за 2002-2008 роки у 4,41 раза до 1 346,7 грн. на рік, а валова додана вартість – у 4,18 раза.

Традиційно, ще з радянських часів в Україні збереглася мережа закладів освіти, що є головними продуцентами вказаних послуг, а основною формою їх фінансового забезпечення залишається бюджетне фінансування. Із загальної кількості загальноосвітніх шкіл в Україні лише 1% становлять приватні школи, тоді як у США – 10-13%, в у Новій Зеландії – 95% [2, с. 2].

Економічна рецесія 1991-1999 років спричинила кризу державних фінансів і негативним чином позначилася на фінансовому забезпеченні закладів освітньої сфери. Номінальне зростання державних видатків на освіту нівелювалося впливом динаміки споживчих цін, внаслідок чого спостерігалася зниження кількісних і якісних результатів її функціонування.

Тенденції фінансування сфери освіти впродовж останніх років вказують на її пріоритетність у порівнянні з іншими галузями національної економіки. Зокрема, впродовж 2001-2009 рр. щорічний приріст асигнувань зведеного бюджету держави на забезпечення діяльності закладів освіти перевищував відповідну динаміку його сукупних видатків в цілому. Разом з тим, динаміка бюджетних видатків на освіту характеризується їх значною диференціацією в розрізі років. Зокрема, у 2001-2002 рр. обсяг фінансових ресурсів, спрямованих на потреби галузі збільшувався у 2-3 рази швидше, ніж по інших напрямках діяльності держави. Однак, у зв'язку з випереджаючим збільшення соціальних трансфертів у період підвищеної політичної активності 2003-2004 рр., освіта випала з пріоритетів фінансування, що негативно позначилося на динаміці її фінансування (рис. 1).



Рис. 1. Динаміка приросту сукупних видатків Зведеного бюджету України та видатків на освіту у 2001-2009 рр., %

Загалом за період 2002-2009 рр. номінальне зростання видатків зведеного бюджету на освіту становило 54,5 млрд. грн., або 5,4 рази, а їх питома вага у ВВП збільшилася з 5,4% у 2002 році до 7,3% у 2009 році (табл. 1).

*Таблиця 1*  
*Видатки Зведеного бюджету України на освіту у 2002-2009 рр.,*  
*млрд. грн.*

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ВВП	225,8	267,3	345,1	441,5	544,2	712,9	950,5	914,6
Видатки Зведеного бюджету України	60,3	75,8	102,5	141,7	175,3	226,1	309,2	307,4
в тому числі:								
Видатки на освіту	12,3	15,0	18,3	26,7	33,8	44,3	61,0	66,8
у % до ВВП	5,43	5,60	5,32	6,06	6,21	6,22	6,41	7,30
у % до видатків Зведеного бюджету	20,34	19,76	17,89	18,87	19,27	19,61	19,71	21,73

Незважаючи на динамічне зростання бюджетного фінансування освіти впродовж останніх років, його обсяги залишаються недостатніми відповідно до критеріїв соціальної безпеки. Рівень видатків на освіту не відповідає критерію вітчизняної Методики оцінки рівня економічної безпеки (8,3% ВВП), а також значно нижчий у порівнянні з аналогічними показниками розвинутих країн світу. До прикладу, видатки розширеного уряду на освіту становлять у Данії 8,8% ВВП, США – 8%, Бельгії – 8,3%, Швеції – 7,7% [12, с. 64]. Якщо скористатися загальноприйнятим у світі показником рівня суспільних видатків на освіту у ВВП, то в Україні він становить близько 6,5% ВВП, що значно нижче від оптимальних 8-10% ВВП. При цьому, в Україні більше 95% цих видатків здійснюються за рахунок ресурсів зведеного бюджету держави.

Оцінюючи динаміку бюджетного фінансування освіти у розрізі її видів зазначимо, що у 2002-2009 рр. в середньому 40,2-41,7% загального обсягу коштів направлялося на забезпечення діяльності закладів загальної середньої освіти. Загалом за вказаний період її фінансування збільшилося на 22,7 млрд. грн., або у 5,6 рази, що перевищує темпи приросту видатків як по галузі загалом, так і по інших напрямках освіти.

Видатки на дошкільну та позашкільну освіту у 2002-2009 роках збільшились на 9,3 млрд. грн., досягши у 2009 році 11,1 млрд. грн., або 16,6% загального обсягу освітніх видатків зведеного бюджету. Якщо ж підійти до структуризації освітніх послуг з погляду надання базової та профе-

сійної підготовки, то упродовж 2002-2009 років переважали видатки на забезпечення інтелектуального та духовного розвитку дітей (дошкільна, загальна середня і позашкільна освіта), а їх питома вага у загальній структурі зросла з 55,2% у 2002 році до 58,0% у 2009 році.

Зростання обсягів фінансування освіти за рахунок бюджетних коштів супроводжується, між тим, суттєвим скороченням мережі відповідних закладів. Кількість загальноосвітніх шкіл у 2009/2010 навчальному році скоротилася порівняно з 2002 роком на 6,8% і становила 20,6 тисяч. Звичайно, основною причиною такої динаміки є демографічна криза, оскільки чисельність учнів за період 2002-2010 рр. знизилася на 29,2%. При цьому видатки зведеного бюджету на фінансування загальноосвітніх навчальних закладів у розрахунок на одного учня зросли у 2002-2009 роках на 5,3 тис. грн., або у 8,3 раза.

Значне скорочення кількості учнів ставить питання про оптимізацію мережі загальноосвітніх навчальних закладів задля підвищення ефективності використання бюджетних коштів за одночасного забезпечення доступності і якості освітніх послуг. Слабка матеріально-технічна база, нестача кадрів у сільських школах зумовлюють низьку якість навчання, що веде до зниження конкурентоспроможності їх випускників при вступі до вищих навчальних закладів. Таким чином, доцільно провести укрупнення загальноосвітніх навчальних закладів з метою зосередження у них матеріально-фінансових ресурсів і забезпечення високої якості навчання за одночасного підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Однак економія бюджетних ресурсів повинна бути наслідком, а не метою оптимізації. Пріоритетом, на наш погляд, має залишатися принцип забезпечення права кожного громадянина на безперешкодний доступ до отримання якісних освітніх послуг.

Незважаючи на суттєве зростання обсягів бюджетного фінансування та збільшення кількості дітей дошкільного віку, практично не розвивається мережа закладів дошкільного та культурно-мистецького виховання (15,7 тис. у 2001 році, 15,5 тис. – у 2009 році). З наявної їх кількості 1,1 тисячі, або 7,1% не функціонують. Мережа музичних шкіл у 2002-2010 роках скоротилася на 11,4%, художніх шкіл – на 4,6%.

Поступово зростає рівень охоплення дітей відповідного віку дошкільними закладами, який у 2009 році становив 56% порівняно з 41% у 2001 році. Однак недостатні обсяги фінансування на збереження і розвиток відповідної мережі спричинили дефіцит місць у дитячих садках, який сягнув у 2008 році 85 тис. одиниць. При цьому мають місце суттєві диспропорції у розрізі сільської та міської місцевості. Якщо у містах проблемою є переповненість груп і дефіцит місць у дитячих садках, то у сільській місцевості спостерігається скорочення мережі, пов'язане із зменшенням кількості дітей. Закриття навчальних закладів позашкільного виховання стосується переважно сільської місцевості, що веде до обмеження прав сільських дітей на отримання спеціальної освіти [5, с. 149].

Дефіцит фінансування веде до формування незадовільної структури витрат на надання освітніх послуг. За даними Міністерства фінансів України, лише п'ята частина бюджетних асигнувань спрямовується на зміцнення матеріальної бази навчальних закладів, тоді як 80% загального обсягу коштів становлять видатки на оплату праці та внески на соціальне страхування. На виконання програм матеріального забезпечення навчальних закладів у 2008 році було спрямовано лише 186,2 млн. грн., що в 1,38 раза менше, ніж у 2005 році і становлять 0,31% сукупних видатків зведеного бюджету на освіту. В сучасних умовах набуває поширення практика перекладання проблем матеріального забезпечення навчальних закладів на батьків через так звані “добродійні внески”. Внаслідок цього, рівень успішності навчання у школя починає все більше визначатися не реальними знаннями, а фінансовими можливостями батьків надавати гуманітарну допомогу навчальному закладу [8, с. 36].

Приріст номінальних видатків зведеного бюджету на професійно-технічну освіту упродовж 2002-2009 років становив 3,8 млрд. грн., або 5,6 раза. До 2008 року зберігалася тенденція до скорочення частки вказаних видатків у загальній структурі освітніх видатків зведеного бюджету. Недостатнє фінансування і пов'язане з цим погіршення матеріально-технічної бази, відтік кваліфікованого педагогічного персоналу спричинили суттєве скорочення контингенту учнів професійно-технічних закладів. Хоча за період 2002-2009 рр. мережа цих установ збільшилася на 1,0%, кількість учнів у них скоротилася на 77,6 тис. осіб, або на 15,5%. Причини кризи професійно-технічної освіти, на наш погляд, полягають у так званій “непрестижності” робітничих професій, що спричиняє відтік абітурієнтів на користь вищих навчальних закладів. Водночас в умовах економічного розвитку зростає попит саме на кваліфіковані робітничі кадри. Наслідки цього процесу такі: а) поглиблення диспропорцій на ринку праці, що проявляється у зростанні дефіциту представників робітничих професій за наявності безробіття серед випускників вузів; б) деформації в оплаті праці, які полягають у відставанні рівня оплати праці осіб з вищою освітою від заробітної плати кваліфікованих і некваліфікованих робітників. Таким чином, в умовах вітчизняної економіки саме кон'юнктура ринку праці, а не рівень освіти є визначальним чинником формування високого рівня доходів особи.

На фінансування вищої освіти у 2009 році із зведеного бюджету було спрямовано 21,0 млрд. грн., або 31,5% сукупних освітніх видатків. Загалом за період 2002-2009 років номінальне зростання видатків на вищу освіту становило 5,3 раза, а реальне зростання з врахуванням впливу інфляції – 231,1%.

Незважаючи на помірну динаміку фінансування, вища освіта за роки незалежності практично не скоротила кількісних показників діяльності. У 1990-2010 роках кількість вищих навчальних закладів скоротилася на 3,4%, тоді як кількість студентів у них зросла на 961,1 тис. осіб, або на 59,9%. При цьому зберігається тенденція до перетоку студентів із закладів I-II рівня акредитації на користь закладів III-IV рівня акредитації. Якщо

кількість студентів у перших за період 1990-2010 років скоротилася на 402,8 тис. осіб, або на 53,2%, то зростання контингенту у закладах другої групи становило 1363,9 тис. осіб, або у 2,5 раза. Причини такої динаміки полягають у такому: по-перше, престижність вищої освіти, що спонукає громадян до її здобуття не залежно від інтелектуальних можливостей та очікуваного місця роботи; по-друге, наявність вищої освіти, у низці випадків, є вирішальним чинником при отриманні роботи у приватному секторі без огляду на складність майбутньої діяльності.

Зростання бюджетних видатків та кількісних результатів діяльності вищих навчальних закладів, крім того, супроводжується загальним зниженням якості підготовки фахівців, на що вказують К. Павлюк [8, с. 37], О. Ривак [10, с. 41]. Причини цього полягають як у неефективності контролю за якістю підготовки спеціалістів, так і фактичною чи прихованою платністю вищої освіти. Платна форма навчання нерідко сприймається як своєрідна "плата за оцінки" і спричиняє зниження мотивації студентів до здобуття знань. До інших факторів варто віднести відсутність гарантій першого робочого місця, нівелювання залежності між рівнем освіти й отримуваним доходом тощо.

Довгостроковою тенденцією у сфері послуг вищої освіти є перерозподіл фінансових ресурсів між державою і батьками з дедалі більшим зміщенням частини освітніх витрат у бік останніх. Це спричиняє зниження доступності вищої освіти, посилення диференціації можливостей її отримання у розрізі різних соціальних груп [5, с. 149]. До прикладу, обмежені матеріальні можливості та недоступність якісної середньої освіти для сільських жителів знижують ймовірність здобуття ними вищої освіти. Це, своєю чергою, не дає змоги їм претендувати на високий рівень добробуту. Таким чином, формується замкнуте коло проблем, яке потребує державного втручання. Ефективними методами вирішення цієї проблеми можуть стати розширення практики пільгового освітнього кредитування за рахунок бюджетних коштів, збільшення державного замовлення на підготовку фахівців, а також впровадження ринкових механізмів забезпечення якості освітніх послуг. На наш погляд, обсяги бюджетного фінансування повинні тісно корелюватися із динамікою працевлаштування випускників навчальних закладів за спеціальністю.

**Висновки.** Оцінюючи перспективи вдосконалення вітчизняної системи бюджетного фінансування освіти, можемо дійти висновку, що його вихідним моментом, на наш погляд, має стати диверсифікація методів і форм державної підтримки навчальних закладів. Необхідно поступово перейти від успадкованого з радянських часів кошторисного фінансування за принципом "забезпечення діяльності" до виділення коштів на основі оцінки ефективності роботи. Збільшення обсягів асигнувань при збереженні адміністративних методів управління, відсутності елементів ринкових відносин у сфері освіти та стимулів до підвищення результатів діяльності не призведе до підвищення якісних і кількісних характеристик освітніх послуг, а лише засвідчуватиме неефективне витрачання державних ко-

штів. Однак до запровадження бюджетного фінансування за принципом оцінки результатів діяльності варто підходити виважено. Радикальна зміна схеми фінансування може призвести до деградації та закриття багатьох навчальних закладів і відповідного позбавлення частини населення можливості задоволення однієї із фундаментальних соціальних потреб. Тому у найближчій перспективі основою державної підтримки закладів освіти має залишатися пряме бюджетне фінансування. Водночас, відповідно до передового зарубіжного, досвіду доцільно оцінити можливості щодо впровадження нових методів непрямой підтримки навчальних закладів, а саме “ваучерних” схем кредитно-грантового фінансування послуг освіти, освітнього страхування та парафіскальних важелів стимулювання підвищення кваліфікації. Їхнє використання, на наш погляд, створює реальні стимули для відповідального ставлення абітурієнтів до вибору майбутньої професії, забезпечення високого рівня доступності послуг освіти і, водночас, сприяє поліпшенню фінансового становища навчальних закладів.

### Література:

1. Бенедик Ю. Стан і тенденції фінансування вищої освіти в Україні / Ю. Бенедик // Науковий блог НУ “Острозька академія” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naub.org.ua/?p=213>.
2. Біла О. Приватна освіта – “приватні” проблеми / О. Біла // День. – 2007. – № 86. – С. 2.
3. Буян І. В. Загальна економічна теорія Ч-2 / І. В. Буян, П. Д. Гуменюк, Р. М. Березюк. – Тернопіль: “Лідер”, 2005.
4. Головніна О. Г. Основи соціальної економіки: Підручник / О. Г. Головніна. – К.: Арістей, 2006. – 612 с.
5. Левчук Н. М. Нерівність доступу до освіти в Україні: соціальні детермінанти та наслідки / Н. М. Левчук // Демографія та соціальна економіка. – 2005. – № 2. – С. 148-158.
6. Лукінов І. Економічні трансформації (наприкінці ХХ сторіччя) / І. Лукінов. – К.: НАН України. Інститут економіки, 1997. – 455 с.
7. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – Київ: В-во “Наукова думка” НАН України, 2006. – 432 с.
8. Павлюк К. В. Видатки бюджетів на розвиток людського капіталу як чинник економічного зростання / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 30-44.
9. Природа фірми: Походження, еволюція і розвиток / За ред. О. Е. Вільямсона, С. Дж. Вінтера; Пер. з англ. А. В. Куликова; Наук. ред. пер. В. П. Кузьменко. – К.: А. С. К., 2002. – 335 с.
10. Ривак О. Соціальні видатки бюджету як джерело розвитку людського капіталу / О. Ривак // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 7. – С. 35-42.
11. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Сільський / Дж. Е. Стігліц. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
12. Шахова Г. Я. Государственные расходы и социально-экономическое развитие / Г. Я. Шахова, И. П. Боженко // Финансы. – 2005. – № 8. – С. 61-66.