

УДК 37.014.543

Т. Жорняк, к.економ.н., м. Донецьк
Т. Філатова, к.економ.н., м. Донецьк

РЕАЛІЗАЦІЯ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В УПРАВЛІННІ НА ОСНОВІ РОЗПОДІЛУ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Анотація. У статті розглянуто проблеми розподілу фінансових ресурсів в якості засади реалізації освітньої політики в управлінні.

Ключові слова: освітня політика, фінансові ресурси, управління.

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы распределения финансовых ресурсов на основании реализации образовательной политики в управлении.

Ключевые слова: образовательная политика, финансовые ресурсы, управление.

Annotation. In the article the problems of allocation of financial resources as foundation of realization of educational policy in the management are considered.

Key words: educational policy in the management, financial resources.

Актуальність. Управління економічними процесами в умовах світової фінансової кризи потребує якісної підготовки кваліфікованих кадрів та збалансування попиту та пропозиції на ринку праці, що забезпечує соціальну стабільність при реалізації освітньої політики в управлінні. Для ефективного відтворення кваліфікованої робочої сили доцільно підвищити ефективність розподілу фінансових ресурсів між учасниками ринку освітніх послуг та розробити альтернативні моделі фінансування вищих навчальних закладів при розподілі додаткових бюджетних коштів.

Є багато досліджень щодо проблем функціонування вищих навчальних закладів. Зокрема, дослідження фінансового забезпечення закладів освіти та шляхів його вдосконалення (Полозенко Д.В.), казначейського обслуговування навчальних закладів (Яременко Л.М.), розгляд бюджету освіти та напрямів його вдосконалення (Огонь Ц.Г.), аналіз правового забезпечення фінансування системи вищої освіти (Чорнобай А.М.), кредитування навчання в системі вищої освіти України (Мороз І.В.), аналіз особливостей ціноутворення на ринку освітніх послуг (Цимбал Л.І.), дослідження інноваційних підходів до управління

навчальними закладами (Грищенко В.П.). Проте недостатньо дослідженими є проблеми розподілу фінансових ресурсів для забезпечення функціонування ринку освітніх послуг у промисловому регіоні.

Сфера освіти для успішної своєї діяльності потребує налагодження певних відносин щодо забезпечення фінансовими ресурсами. Фінансування освіти – це система відносин стосовно формування, розподілу і використання фінансових ресурсів у сфері освіти [10].

Вищі навчальні заклади державної форми власності самостійно розпоряджаються доходами та іншими надходженнями, одержаними від надання дозволених законодавством платних послуг. Таке розпорядження включає в себе право відкривати поточні та депозитні рахунки в банках, збереження коштів на депозитних рахунках в банках, право придбання майна та його використання на підставі договорів тощо. Повноваження власників щодо розпорядження державним майном у системі вищої освіти реалізується відповідно до законів.

У сучасних умовах ринкового господарювання вищі навчальні заклади змушені враховувати ринкову ситуацію й розв'язувати низку проблем, що раніше перебували у загальнодержавній сфері. При цьому необхідно врегульовувати стосунки із сукупністю активних суб'єктів та сил, які діють за межами установи і впливають на можливості керівництва влаштовувати та підтримувати стосунки з контактними аудиторіями (споживачами, підприємствами, установами, державою, конкурентами). Загострюється конкурентна боротьба за сфери впливу у певних економічних регіонах, змінилися її форми, удосконалилися засоби і методи, і при цьому значно змінилася роль споживача, який перетворився на активну ринкову силу, що має свободу вибору, самостійно оплачує власне навчання й потребує відповідної якості надання послуг [9].

У ринковій боротьбі виявилася неготовність навчальних закладів вступати у боротьбу за абітурієнта. Так, у перші роки ринкового

становлення вищі навчальні заклади зіткнулися з проблемами низької платоспроможності населення, причиною чого стала економічна криза початку 90-х рр. ХХ ст. Крім того, поява платного навчання не одразу знайшла розуміння серед споживачів, що спричинило зниження попиту на освітні послуги взагалі. Проте загальні позитивні тенденції в економіці України позитивно позначилися і на ринку освітніх послуг (стабілізація економічних процесів зумовила зростання заробітної плати і платоспроможності населення, зокрема, більш звичним у свідомості споживачів став сам процес оплати за навчання).

Розуміння того, що освіта була й лишається однією зі стратегічних сфер розвитку країни, веде до поступової стабілізації галузі і підвищення вимог до якості освітніх послуг, адже середній рівень освіти населення є важливим показником розвитку країни. Зі становленням незалежності України і зміною структури й типу економіки освітня галузь стала відкритою для запровадження нових систем роботи [9]. Насамперед, з'являється новий сектор освітньої галузі – приватний, робота якого спрямована на забезпечення певного рівня прибутковості. У теперішніх умовах діють дві основні категорії навчальних закладів – це державні та приватні ВНЗ. З одного боку, державні навчальні заклади забезпечують стабільну якість навчання, проте досить повільно реагують на зміни у зовнішньому середовищі через, часом, надмірну регламентованість. Друга група – це навчальні заклади недержавної форми власності, що виникли порівняно недавно. Такі ВНЗ створювались з урахуванням ринкової ситуації, мають гарно розвинену інфраструктуру, добру матеріальну базу, проте їхню діяльність важче контролювати. Приватні вищі навчальні заклади досить швидко реагують на зміни у ринковій ситуації і на появу нових конкурентів, адже від цього залежать їхні прибутки й сама система виживання. Такі навчальні заклади передовсім забезпечують власні фінансові потоки

через оплату за навчання і надання широкого спектру платних послуг.

Ринок освітніх послуг сьогодні є досить специфічним і складним, оскільки не існує чіткої структури виробництва та споживання. Щоб зрозуміти специфіку ринку, важливо виділити всіх його учасників.

Суб'єктами ринку освітніх послуг виступають, насамперед, студент (учень, слухач); фірми та організації, що формують попит на ринку; навчальні заклади, які є безпосередньо виробниками таких послуг; посередники (служби зайнятості, біржі праці); держава, яка регулює і контролює ринок [9].

Як і на будь-якому ринку, розподіл фінансових ресурсів освітніх послуг здійснюється через ціноутворення. Функціонування ціноутворення на ринку освітніх послуг виявляється у взаємодії попиту, пропозиції та конкуренції. При цьому кожен з цих трьох елементів має свої доволі важливі особливості, притаманні саме цьому ринку. Розглянемо докладніше кожен елемент.

Попит. Досить специфічним на ринку освітніх послуг є попит, що формується із врахуванням ситуації, яка потенційно складеться на ринку через 4-5 років (тобто після закінчення навчання). Крім того, на попит можуть впливати вікова та статева структура споживачів, сезонність продажу освітніх послуг, діяльність продавців і посередників з реалізації цих послуг, розмір податків, ситуація на ринку робочої сили, міжнародні кризи, політичні й соціальні конфлікти, різкі коливання валютних курсів, участь у міжнародних проектах з питань освіти та виховання, стабільність чи нестабільність економічної ситуації тощо. Цікавим є географічний чинник, що враховує місце розташування навчального закладу. У такому разі на попит впливає і привабливість самого міста для конкретної особи, що робить вибір. Окрім таких чинників регулювання попиту, враховуються і зміни цін на ресурси, що прямо впливає на зміну показників витрат виробництва і відповідно впливає на зменшення дохідності реалізації

послуг за попередньою ціною, а також підвищення ціни на освітні послуги для підтримки попереднього рівня рентабельності.

Досить часто на ціноутворення впливає такий чинник, як імідж та престижність (як професії, так і навчального закладу, зокрема). На сьогодні престижною вважається професія менеджера, що зазначили понад 40 % респондентів, юриста – 18 %, економіста – 10 %, лікаря – 10 % [9].

Великий вплив на попит у галузі освітніх послуг відіграє ще один специфічний суб'єкт взаємодії – батьки, що мають значний вплив при виборі професії і навчального закладу. Саме батьки є одним із вагомих аргументів вибору професії, встановлюючи власну цінову межу. Це пояснюється тим, що вибір навчального закладу для здобуття певної спеціальності у випускників шкіл відбувається у період, коли вони ще не можуть оплатити власне навчання.

Пропозиція. Пропозиція формується під впливом стану робочої сили, хоча досить часто прорахувати усі аспекти такого ринку неможливо, оскільки йдеться про довготривалий процес.

Конкуренція. Конкуренцію на ринку освітніх послуг для конкретного навчального закладу створюють як інші навчальні заклади, що надають подібні послуги (при цьому враховується спеціалізація установи, а не сама її наявність), так і альтернативні засоби, що задовольняють потреби споживачів у пізнанні: диски, книги, аудіо- і відео засоби, різноманітні курси та пізнавальні програми й тому подібне. При цьому можна виділити кілька специфічних рис. По-перше, ринок освітніх послуг не можна вважати ринком чистої, вільної конкуренції, оскільки регулювальна роль держави у цій галузі залишається досить сильною. По-друге, встановлюючи ціну на освітні послуги, кожен навчальний заклад обов'язково враховує середньоринкові ціни, притаманні цьому регіону. Враховується саме регіональна ціна, оскільки специфіка надання послуг полягає у невіддільності послуги від виробника. Отже, чим далі навчальний заклад-

конкурент, тим менший вплив він має на певне середовище.

Таким чином, проаналізувавши деякі специфічні чинники ринку освітніх послуг, можна зазначити, що складність процесу ціноутворення у такій особливій галузі важко переоцінити. Крім того, як і кожний виробник, навчальний заклад при формуванні цін на власні послуги має виходити з того, що інтереси покупця (абітурієнта, організації, посередника) не збігаються з його власними інтересами. За законами ринку продавець хоче отримати більше, а покупець – витратити менше. Тому ціна освітніх послуг має передбачити для покупця ту кількість благ, за яку він згоден заплатити певну кількість грошових одиниць, а для продавця – ту кількість грошових одиниць, за яку він згоден віддати певну кількість благ, тобто встановлення верхньої і нижньої цінової межі.

Загальний аналіз фінансування сьогоденної вищої школи свідчить, що по-перше, основним джерелом фінансування вищих навчальних закладів залишається державний бюджет. По-друге, реформа моделі фінансування вищої школи насамперед має передбачати заміну попереднього затратного механізму виділення коштів з державного бюджету на цільовий, такий, що врахував би не лише витрати освітнього закладу на підготовку одного студента, а й характер конкретних програм навчання та наукових досліджень, актуальність і якість яких визначається на конкурсній основі, та передбачав би у вартості підготовки спеціаліста частку накопичення, що може бути спрямована на розвиток матеріально-технічної бази, стимулювання працівників тощо. По-третє, оскільки держбюджетне джерело фінансування не в змозі задовольнити всі потреби у фінансових ресурсах вищих навчальних закладів, слід залучати додаткові джерела фінансового забезпечення підготовки кадрів [5].

Розглядаючи нові позабюджетні джерела фінансового забезпечення підготовки кадрів, особливу увагу треба звернути на плату за

навчання. Цей захід є необхідним, оскільки застосування нових методів навчання, розробка нових освітніх програм і курсів неможливі без оплати студентами хоча б частини витрат.

Позитивним аспектом можна виділити появу та поширення кредитних відносин у системі освіти України. Деякі приватні вищі навчальні заклади вже розглядають можливості оплати навчання в кредит. Водночас кредитування освіти має бути доступним для широких верств населення, особливо для талановитої людини.

Обмеженість бюджетного фінансування та можливостей альтернативного залучення коштів потребує виділення додаткових коштів та розробки конкурсної моделі їх розподілу, яка стане для вищих навчальних закладів регіону демократичним засобом вирішення проблеми додаткового фінансування та позбавить суб'єктивності у цьому питанні.

В усіх випадках застосування конкурсної моделі фінансування проводиться за рішенням місцевих органів влади – як розпорядника бюджетних витрат.

У сучасних умовах розвитку ринкової економіки виникає потреба розробки такого механізму державної підтримки розвитку системи освіти на місцевому рівні, який би дозволив ефектно використовувати додаткові кошти.

Це можливо через застосування ринкового механізму додаткового фінансування регіональної системи вищої освіти: відмовитися від фінансування установи і перейти на фінансування діяльності через конкурсне визначення кращих освітницьких проектів та програм.

Тому найбільш ефективною може бути система розподілу додаткових бюджетних коштів на основі конкурсу (тендеру) річних програм (планів) роботи вищого навчального закладу з подальшим укладанням освітніх контрактів з кожним вищим навчальним закладом на той чи інший обсяг підготовки кадрів з урахуванням обсягів фінансування.

Така конкурсна система базується на основних положеннях закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" і "Положення про порядок організації та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.06.97 № 694.

Таким чином налагоджується економічно ефективна співпраця між вищими навчальними закладами і органами влади, в основі якої лежить виконання освітнього контракту, що укладається на основі попереднього конкурсу навчальних планів і проектів.

Структура нової моделі додаткового фінансування вищих навчальних закладів полягає у тому, що органи влади:

- формують пакет вимог до якості підготовки фахівців;
- визначають пріоритети у підготовці кваліфікованих кадрів;
- формують пакет вимог до вищого навчального закладу;
- проводять конкурс навчальних планів та проектів;
- розміщують замовлення на конкурсних засадах;
- фінансують підготовку кваліфікованих кадрів на основі освітнього контракту.

Пріоритети у підготовці фахівців визначаються на основі довгострокових та річних програм промислового розвитку регіону. Виходячи з цих програм, визначається попит на кваліфіковані кадри за спеціальностями та напрямками підготовки. Інформація про попит включається в Положення про конкурс навчальних планів, що будуть профінансовані у наступному періоді.

Положення про конкурс навчальних планів складається органами освіти і науки і затверджується відповідним органом влади.

Механізм проведення конкурсу (тендеру) розробляється відділом освіти і науки обласної державної адміністрації і затверджується керівним органом конкурсу.

Наприкінці навчального року кожний вищий навчальний заклад подає заявку на участь у тендері і навчальний план своєї діяльності.

Програма повинна бути узгоджена з Головою обласної державної адміністрації або вищестоящими, уповноваженими на те органами.

Відділ освіти і науки своїм наказом створює спеціальну комісію (Експертну раду) з представників професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів, робітників відділу освіти і науки та профспілок, громадських організацій у складі 9-11 осіб для оцінки кожного поданого навчального плану.

Оцінка програм проводиться за 12-бальною шкалою кожним членом Експертної ради за наступними критеріями:

відповідність навчального плану вимогам державних освітньо-професійних програм та виконанню гарантованого мінімуму освітніх послуг за даною спеціальністю та напрямом підготовки (від 1 до 12 балів);

актуальність та новизна методичних підходів, розробка інноваційних форм роботи зі студентами (від 1 до 12 балів);

збереження, відтворення та розвиток освітніх традицій вищого навчального закладу, що здійснюється у різноманітних формах (від 1 до 12 балів).

При цьому враховуються середні показники кількості балів.

В якості показників може бути використано гарантований мінімум освітніх послуг за даною спеціальністю та напрямом підготовки, тобто відповідність навчального плану вказаному мінімуму.

Перевага в експертній оцінці повинна віддаватися тим навчальним планам, які мають високу оцінку фахівців та суттєвий вплив на якість підготовки кадрів і потребують подальшого розвитку. При цьому можна використати таку градацію оцінок за вищезазначеним пріоритетом:

повністю відповідають вимогам - 12 балів;

відповідають вимогам більшою мірою – 8-11 балів;

відповідають вимогам меншою мірою - 6 балів;

відповідають вимогам меншою мірою – 4-5 балів;

не відповідають вимогам - 1-3 бали.

При цьому враховується склад професорсько-викладацького складу ВНЗ, кадровий потенціал та можливості його збільшення, наявність власних коштів, отриманих від надання платних освітніх послуг.

Після проведення експертної оцінки комісія (Рада) й фінансовий працівник складають шкалу розподілу коштів за кількістю балів.

Результати експертної оцінки та обсяги додаткового бюджетного фінансування оформлюються відповідним протоколом, який подається на розгляд відділу освіти й науки й затверджується наказом відділу. В разі необхідності встановлюється додаткове фінансування для виконання окремих освітніх замовлень органів влади. Розподіл коштів у національній валюті проводиться відділом освіти і науки разом з фінансовими органами на основі результатів конкурсу.

З остаточними результатами експертних оцінок і розподілом коштів ознайомлюються працівники вищих навчальних закладів. Після затвердження обсягів фінансування з кожним вищим навчальним закладом укладається освітній контракт, на основі якого й проводиться фінансування закладів.

Розподіл додаткового бюджетного фінансування – це правила та положення формування, розміщення й виконання на контрактній основі замовлень держави, влади на освітні послуги, що надаються вищим навчальним закладам незалежно від форм власності через конкурсний механізм.

Органи місцевого самоврядування мають право та повноваження на прийняття нормативних актів про укладання освітніх контрактів, але такі нормативні акти мають відповідати українському законодавству.

Освітній контракт на підготовку фахівців певної кваліфікації та

напрямую передбачає виконання програм розвитку промислового регіону, укладається на основі законодавства України та є основним документом, що регламентує права й обов'язки державної юридичної особи (відділу освіти і науки), регулює правові, економічні й організаційно-технічні взаємовідносини сторін.

Освітній контракт узгоджується з головою Експертної ради конкурсу навчальних планів й затверджується головою органу державної влади або органу місцевого самоврядування, що оголосив конкурс на додаткове фінансування освітніх програм.

До освітнього контракту додаються план набору абітурієнтів та кошторис вищого навчального закладу.

При цьому відділи освіти й науки повинні:

- здійснювати контроль обсягів, термінів та якості надання освітніх послуг, згідно з умовами освітнього контракту;
- не втручатися у поточну діяльність вищих навчальних закладів – виконавців освітнього контракту, а надавати їм необхідну методичну і практичну допомогу;
- вживати до вищого навчального закладу – виконавця освітнього контракту необхідних заходів у разі невиконання ним умов контракту;
- сприяти забезпеченню виконавця лабораторним обладнанням, комунальними послугами та іншими матеріально-технічними ресурсами, необхідними для здійснення навчального процесу;
- здійснювати контроль за цільовим використанням фінансових і матеріальних ресурсів, які виділені на виконання культурних програм.

Виконавці програм (вищі навчальні заклади) повинні:

використовувати точно за призначенням кошти, виділені на виконання освітнього контракту, а також кошти, залучені додатково;

здійснювати надання освітніх послуг, затверджених освітнім контрактом, у межах передбаченого обсягу фінансування й встановлених термінів;

вести облік, звітність згідно з діючими положеннями.

Зміни умов освітнього контракту або його розірвання повинно супроводжуватися підписанням сторонами додаткової угоди.

У разі невиконання однією зі сторін умов освітнього контракту, вона несе відповідальність, що передбачена контрактом та діючим законодавством.

Контроль якості освітніх послуг забезпечується відділом освіти і науки державної обласної адміністрації. Для підсумкової оцінки надання освітніх послуг та виконання вимог навчального процесу залучається Експертна рада конкурсу.

За підсумками в межах освітнього контракту відділом освіти і науки оформлюється акт здачі - приймання робіт, який підписується сторонами, де відображаються кількісні і якісні показники, характеристики та аналіз виконання освітніх послуг, їх оцінка.

Якщо практична реалізація освітньої програми виконавцем (вищим навчальним закладом) була задовільною, то Експертна рада та відділ освіти і науки можуть розглянути питання про продовження відповідного контракту, поза конкурсом навчальних планів, на новий термін.

Регулярно (щоквартально) хід робіт розглядається Експертною радою конкурсу, місцевими органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Після закінчення строку дії освітнього контракту наприкінці навчального року оголошується новий конкурс (тендер) і підводяться підсумки надання освітніх послуг за рік по тим навчальним планам, що були профінансовані. В новому конкурсі можуть вже враховуватися і результати роботи вищих навчальних закладів за минулий рік.

Для вирішення окремих проблем в системі вищої освіти регіону доцільним є створення в межах обласного бюджету спеціального фонду підтримки місцевих освітніх ініціатив на основі застосування суспільного замовлення.

Механізм фінансування з цього фонду такий же, як і додаткове фінансування діяльності вищих навчальних закладів на основі конкурсу.

Таким чином, впровадження конкурсної моделі дозволить ефективно використати додаткові бюджетні кошти, стимулюватиме підвищення якості освітніх послуг та навчальних планів, сприятиме зростанню конкурентоспроможності вищих навчальних закладів регіону.

Література

1. Боголюб Т.М. Удосконалення фінансового забезпечення розвитку вищої освіти / Т.М. Боголюб // Фінанси України. – № 4. – 2005. – С. 50-56.
2. Гриценко В.П. Інноваційні підходи до управління вищими навчальними закладами / В.П. Гриценко // Фінанси України. – № 4. – 2005. – С. 85-89.
3. Криклій А.С. Фінансування професійного навчання персоналу / А.С. Криклій // Фінанси України. – № 6. – 2005. – С. 22-27.
4. Лаврик В.М. Оплата праці в навчальних закладах / В.М. Лаврик // Фінанси України. – № 4. – 2005. – С. 90-92.
5. Мороз І.В. Кредитування навчання в системі вищої освіти України / І.В. Мороз // Фінанси України. – № 4. – 2005. – С. 61-67.
6. Огонь Ц.Г. Бюджет освіти: підсумки і напрями вдосконалення / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – № 4. – 2007. – С. 20-27.
7. Полозенко Д.В. Фінансове забезпечення загальноосвітніх закладів і шляхи його вдосконалення / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – № 4. – 2005. – С. 27-33.
8. Рудень В.В. Фінансування методичного забезпечення в Україні: проблеми і шляхи розв'язання / В.В. Рудень // Фінанси України. – № 4. – 2005. – С. 33-38
9. Цимбал Л.І. Особливості ціноутворення на ринку освітніх послуг / Л.І. Цимбал // Фінанси України. – № 4. – 2005. – С. 81-84.
10. Яременко Л.М. Казначейське обслуговування навчальних закладів / Л.М. Яременко // Фінанси України. – № 4. – 2005. – С. 19-23.