

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ

Жеребило І.В., к.філософ.н., доцент;
Львівський навчально-науковий інститут,
ДВНЗ «Університет банківської справи»
Проспект В'ячеслава Чорновола, 61, м. Львів, 79019, Україна
директор
e-mail: zherebilo@gmail.com

У статті проаналізовано ключові проблеми вітчизняної системи освіти. Показано, що ключовими серед них є: нерівномірність доступу до якісної освіти на усіх етапах освітнього процесу; неефективна система управління та фінансування закладів освіти, слабкий інституційний потенціал; неоптимальна мережа освітніх закладів; неефективна система навчального навантаження та оплата праці для працівників освіти; низька орієнтованість системи освіти на стратегічні цілі розвитку країни. Визначено чинники, які їх обумовлюють.

Ключові слова: освіта, фінансування, проблеми розвитку, реформування, публічні фінанси..

DOI: 10.21272/1817-9215.2018.4-15

ВСТУП

Питання якості освіти, її важливості в житті кожної людини, і найголовніше - достатнього рівня фінансового забезпечення є актуальним напрямом сучасних досліджень, адже освіта і наука – ключові маркери успішної держави. Як відомо, ефективна державна політика у сфері освіти здатна забезпечити окрім соціального ще і економічний ефект (до слова, розвинені країни отримують близько 30% приросту ВВП за рахунок ефективних витрат на середню освіту (Лондар, 2018)). Що стосується вітчизняної системи освіти, то проблеми не стільки у її слабкості (порівняно із міжнародними освітніми системами), скільки в тому, що форми навчання, організація навчального процесу, закріплення рівня компетентностей, навичок тощо – далекі від ідеалу. Це з одного боку. З іншого, маючи один із найвищих у світі показників бюджетних видатків на дану галузь (6% ВВП), освіта в Україні характеризується нижчими результатами навчальної успішності ніж у більшості країн ЄС, ба навіть Росії та Білорусії.

Різні аспекти окресленої проблематики є предметом наукових пошуків учених та експертів. Дослідженню проблем освіти та її фінансування присвячено чимало праць, серед яких варто виокремити: напрацювання з реформування освіти в Україні (Лондар, 2018), обґрунтування особливостей вищої освіти як чинника економічного зростання (Прокопенко & Мельникова, 2017), можливості застосування світового досвіду фінансування освіти (Затонацька, 2012) і ін. В контексті зазначеного, систематизація проблем функціонування вітчизняної системи освіти, сприятиме просуванню започаткованих змін в цій сфері, в рамках секторальної децентралізації та дозволить створити нові можливості, підходи до фінансування та управління вітчизняною системою освіти. Актуальність вище зазначеного обумовило мету та структуру даного дослідження.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є аналіз та систематизація існуючих проблем розвитку системи освіти в Україні, та визначення напрямів їх розв'язання в умовах реформи публічних фінансів.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Впродовж останнього періоду в експертно-науковому середовищі, досліджуючи проблеми розвитку соціальної сфери, актуалізувались питання ефективного

функціонування системи освіти. І це виправдано, позаяк забезпечення соціально-економічного піднесення країни значною мірою залежить від ефективності функціонування системи освіти. Водночас результати досліджень (Дослідження, 2018) демонструють наявність суттєвих проблем розвитку освіти в Україні, а саме: результатами проведеного аналізу функціонування системи за трьома вимірами (результативністю, що включає в себе якість та актуальність; справедливістю та інклюзивністю; ефективністю використання ресурсів) було встановлено, що «система освіти має приділяти більше уваги якісним, а не кількісним показникам і задоволенню потреб у навичках на ринку праці, що еволюціонують».

Спираючись на результати проведеного нами дослідження, виокремимо проблеми, які на наш погляд, є домінуючими у вітчизняній системі освіти.

Нерівномірність доступу до якісної освіти на усіх етапах освітнього процесу, яка суттєво загострюється сегрегацією шкіл та відсутністю достатньої кількості ДНЗ у сільській місцевості.

Впродовж тривалого періоду часу в Україні спостерігається тенденція відставання учнів сільських шкіл від учнів з міст за якістю отриманої освіти. В контексті проведеного дослідження TIMSS 2008 було виявлено суттєві відмінності у показниках успішності учнів в залежності від місцезнаходження освітніх закладів. Виявлено, що 20% учнів 8-х класів отримали менші гранично визначених бали з математики (Аналітична, 2018). Це дало підстави стверджувати про диференціацію регіонів країни та підгруп населення за рівнем доступу до якісної освіти.

Проведений аналіз відставання учнів сільських шкіл від міських за показником якості освіти, проведений у 2017 році у регіональному вимірі засвідчив, що в залежності від регіону проживання, учні сільських шкіл набирають в середньому на 20-33 бали менше, ніж випускники з міст. Найгіршими результатами характеризуються випускники шкіл на заході України (Михайлишина, 2018). Це можна пояснити меншими розмірами сіл за площею та чисельністю жителів в регіоні, що відповідно вимагало більшої кількості закладів освіти (адже школа є практично в кожному селі), меншою чисельністю учнів в таких школах та їх низькою укомплектованістю.

Серед причин, які призвели до суттєвих диспропорцій якості освіти учнів в містах та селах, що мало безпосередній вплив на подальшу життєдіяльність таких осіб (учні з сіл частіше здобувають неповну загальну середню освіту та рідше вступають у ВНЗ; існують суттєві відмінності і у виборі спеціальностей, оскільки випускники шкіл у селах рідше обирають престижні спеціальності з високим конкурсом та прохідними балами, значно частіше обираючи педагогічні (22% випускників шкіл у селах; 10% - у містах) й аграрні (6% - у селах; 2% - у містах) спеціальності та вдвічі рідше, ніж випускниками міст, намагаються здобути ІТ-спеціальності (5% - у селах; 10% - у містах) (Єдина, 2018), варто виділити такі: нерівномірний розподіл різних типів навчальних закладів між міськими та сільськими поселеннями (у великих містах загальноосвітні школи становлять близько 2/3 середніх навчальних закладів (1/3 – це гімназії, ліцеї та спеціалізовані школи), в селищах міського типу – 3/4, в селах загальноосвітні школи є єдиним типом організації навчання (Мулявська, 2015); порівняно нижча якість надаваних освітніх послуг у селах, що пов'язано з недоокомплектованістю шкіл, низькою наповнюваністю класів, порівняно нижчою кваліфікацією вчителів, плінністю кадрів та проблемою, коли один учитель викладає декілька шкільних предметів; порівняно нижча частка дітей, які відвідували дитячий садок, в селах, що негативно впливає на рівень успішності таких дітей в школі (різниця між тими, хто відвідував дитсадок більше 2-х років, та тими, хто не ходив до закладу, в Україні у 2018 році складала 7,8 бала); утрудненість доступу учнів сільських шкіл до додаткових занять, гуртків та позашкільної освіти.

Неефективна система управління та фінансування закладів освіти, слабкий інституційний потенціал.

За показником державних видатків на освіту у ВВП Україна є одним з лідерів у світі. Якщо середній показник питомої ваги видатків на освіту у ВВП країн ОЕСР впродовж останніх років коливався в межах 5,0-5,2%, то в Україні за цей період він склав 6,2% ВВП (рис. 1). Це один з найвищих показників у світі, на який не вплинуло навіть суттєве скорочення державних видатків на освіту у реальному вираженні на 35% в останні роки. Таке зниження наблизило Україну до порівняльних міжнародних показників за часткою національного багатства, що витрачається на освіту, але, враховуючи приватні видатки на освіту, які додають ще 1%, рівень видатків на цей напрям в Україні і далі належить до найвищих у світі (Аналітична, 2018).



Рисунок 1 – Динаміка питомої ваги видатків на освіту в країнах ОЕСР та Україні, % ВВП (2008, 2011, 2014, 2016 рр.) (складено з використанням [9, 10])

Наразі в Україні триває реформа системи освіти, яка передбачає зміну правил її фінансування. Незважаючи на порівняно високу частку національного багатства, спрямованого на підтримку сфери освіти в нашій державі, з прийняттям Закону України «Про освіту» відбулося законодавче «фіксування» (ст. 78) обов'язку держави асигнувати кошти на цей напрям не менше семи відсотків ВВП, не аргументуючи розподілу такого фінансування між публічним та приватним секторами. Це супроводжується посиленням ризику неефективності витрачання фінансових ресурсів, усунення якого сьогодні є одним з основних завдань реформи освіти. Зокрема, виникають побоювання, що основна структурна причина неефективності держави у сфері загальної середньої освіти – величезна невідповідна вимогам сучасності мережа шкіл – залишиться неусунутою.

Неоптимальна мережа освітніх закладів, що супроводжується неспроможністю шкільної системи ефективно адаптуватися до скорочення чисельності учнів.

Дана проблема пов'язана з тим, що середня освіта за роки незалежності не відреагувала на демографічні зміни в країні. До слова, за 1991-2018 роки кількість учнів зменшилася майже вдвічі (у 2017/18 н.р. кількість учнів в Україні складає лише 56,7% від чисельності учнів у 1990/91 н.р.). При цьому, кількість закладів загальної середньої освіти було зменшено лише на 28,9%, а учителів – на 17,9%, що результувалося суттєвим зниженням кількості учнів на одну школу та одного учителя.

Згідно даних Інституту освітньої аналітики на рівні шкіл, середня наповнюваність класів в Україні складає 19,7 учнів у початкових та 18,8 учнів у середніх класах. При порівнянні за аналізованим показником України з країнам ОЕСР та деякими іншими країнами помітно, що розмір класу в Україні є одним з найменших у світі (адже і у країнах з невисоким середнім доходом, до яких, за класифікацією Світового банку, входить Україна, цей показник становить 28 учнів) (рис. 2).

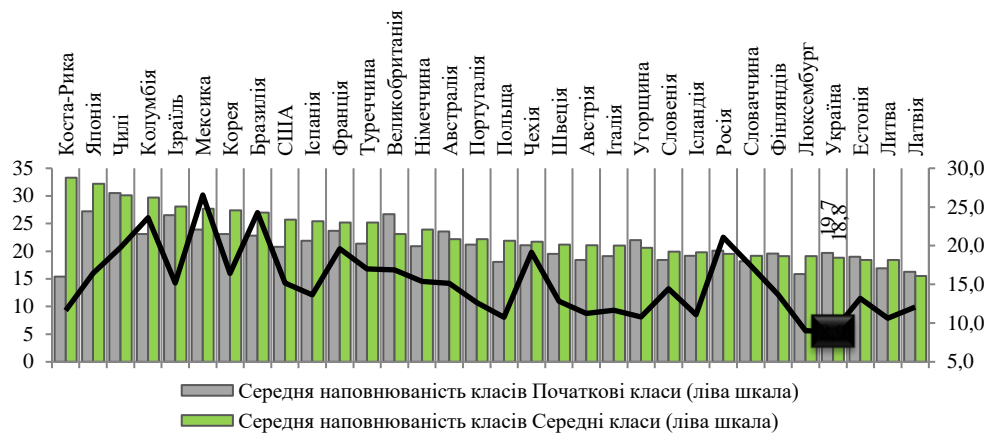


Рисунок 2 – Середня наповнюваність класів в Україні та країнах ОЕСР, 2017 р., % (складено з використанням [9, 11])

Спостерігається і суттєва різниця у наповнюваності класів у міських та сільських школах. На одного учителя у місті припадає вдвічі більше учнів, ніж у селі, а на клас – учетверо більше (Аналітична, 2018). Такі диспропорції свідчать про ще одну проблему управління системою середньої освіти в Україні – невідповідність державної освітньої політики вимогам та тенденціям соціально-економічного розвитку країни, в тому числі неврахування процесів урбанізації, що призвело і до неефективного витрачання фінансових ресурсів, і до погіршення якості надаваних освітніх послуг.

Неефективність системи управління та фінансування закладів освіти, яка передовсім проявляється у неспроможності забезпечити відповідність та співставність мережі закладів освіти демографічним змінам, які відбулися в Україні за період її незалежності, зумовлена, як нам видається, такими причинами: суспільне відторгнення проблеми та несприйняття громадами потреби закриття шкіл, оскільки заклади освіти (особливо у сільській місцевості) сприймаються як «серце громади», а їх закриття – як прискорення занепаду сільської громади; відсутність ефективного розподілу повноважень у сфері освіти та неякісне галузеве управління – до 2016 року на територіальні громади не покладалося утримання навчальних закладів (фінансування поточних видатків шкіл здійснювалося на районному рівні), в той час як рішення про закриття шкіл було прерогативою територіальної громади, що результувалося відсутністю причинно-наслідкового зв'язку та усвідомленням громадою «ціни» здобуття освіти.

Неефективністю системи навчального навантаження та оплати праці для працівників освіти, що призводить до девальвації вимог до вчителів-професіоналів та викривлення стимулів до підвищення кваліфікації вчителів і зміцнення авторитету професії, а також актуалізує поширення корупційних ризиків.

Підвищення ефективності функціонування освіти в Україні вимагає, з поміж іншого, зміцнення соціального статусу та підвищення рівня оплати праці вчителів. Система оплати праці вчителів в Україні є неефективною, що обумовлено такими факторами як: складність формування заробітної плати (надбавки та додаткові оплати складають близько ½ чистого заробітку вчителів); повільні темпами зростання заробітної плати впродовж учительської кар'єри (вчителі вищої категорії отримують лише на 30% більше, ніж нові учителі, що, у порівнянні з іншими країнами, є дуже низьким показником (Аналітична, 2018); низький рівень оплати праці вчителів загалом.

Якщо акцентувати увагу на співвідношення середньої заробітної плати вчителів та працівників, які мають вищу освіту (рис. 3), в Україні, помітна суттєва різниця. Учителі отримують 87% обсягу коштів, які щомісячно у вигляді заробітної плати

одержують працівники з вищою освітою загалом. Це значно нижчий показник, ніж в середньому по країнах ЄС та ОЕСР, проте більше, ніж у Польщі, Швеції, Австрії, Угорщині та США.

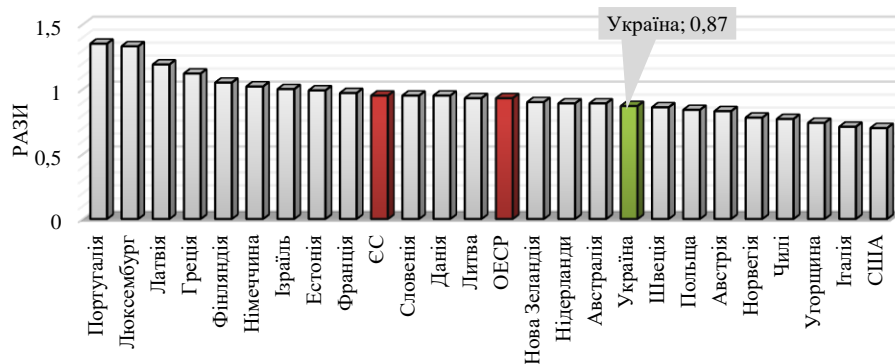


Рисунок 3 – Середня заробітна плата вчителів та працівників з вищою освітою, 2017 р. (складено з використанням [5])

При цьому, помітним є порівняно нижчий рівень оплати праці учителів у більшості з аналізованих країн, ніж у працівників з вищою освітою. Це пов'язано з двома причинами: по-перше, учителі зазвичай працюють меншу кількість годин, по-друге, мають гарантовану зайнятість у порівнянні з іншими працівниками з аналогічним рівнем освіти і досвіду. У більшості держав світу це має наслідком і нижчий рівень заробітної плати вчителів на 10-30%.

Тому аналізуючи ситуацію з рівнем оплати праці вчителів в Україні, варто акцентувати на потребі підвищення заробітної плати вчителів, проте в контексті реформи системи оплати праці в державі в цілому в напрямі запровадження європейських стандартів у сфері соціально-трудових відносин.

Низька орієнтованість системи освіти на стратегічні цілі розвитку країни, що, з одного боку, проявляється у невідповідності стану підготовки випускників закладів вищої та професійно-технічної освіти потребам працедавців на ринку праці та супроводжується гострим дефіцитом кваліфікованих робітничих кадрів і складністю працевлаштування випускників, з іншого – незмінністю підходу до навчальних програм і методик викладання, їх невідповідністю вимогам сучасного світу.

Моніторинг та поглиблене дослідження відповідності навичок робочої сили вимогам ринку праці в Україні свідчить про потребу удосконалення системи вищої освіти та підготовки кваліфікованих кадрів. Доводиться говорити про тенденційність та сталість проблеми невідповідності результатів формальної освіти і наявних вимог ринку праці у навичках, що є наслідком обмеженості, а подекуди і відсутності, співробітництва підприємницького сектору та системи освіти, переобтяження навчальних планів теоретичними аспектами і недостатнього практичного навчання. Серед причин її виникнення варто виділити дві основні, а саме: невідповідність професійної освіти сучасним стандартам, що результується відсутністю у потенційних працівників передових когнітивних, технічних та соціоемоційних навичок (основний набір навичок визначено в результаті проведення обстежень домогосподарств та роботодавців у 2012, 2014 та 2015 рр.; при цьому, встановлено, що вимоги щодо необхідних навичок у працівника не відрізняються за секторами і професіями (Навички, 2015); інституційна неефективність системи професійно-технічної та вищої освіти, яка проявляється у: а) відсутності стратегічного спрямування освітньої політики на досягнення відповідності вимогам сучасності через роздробленість сфер відповідальності та неефективність управління; б) недостатність можливостей професійного навчання за межами системи формальної освіти; в) брак інформації про

поточні й майбутні потреби у навичках; г) відсутність правових основ для досягнення адаптивності ринку праці та формування якісних робочих місць.

З іншої сторони, в Україні наявна проблема стрімкого розширення системи вищої освіти з одночасним падінням якості освіти і авторитету дипломів. Так, станом на 2018 рік рівень освіти середньостатистичного жителя в Україні перевищує аналогічні показники громадян багатьох країн з високим рівнем доходів. Частка населення у віці понад 25 років з вищою та незакінченою вищою освітою становить 40%, що майже вдвічі перевищує показники Польщі, Угорщини, на 15 в.п. – показники Німеччини та на 10 в.п. – середній рівень по країнах ОЕСР. Проте при порівнянні країн за результативністю навчання та функціональною грамотністю населення Україна суттєво відстає від інших країн (рис. 4).

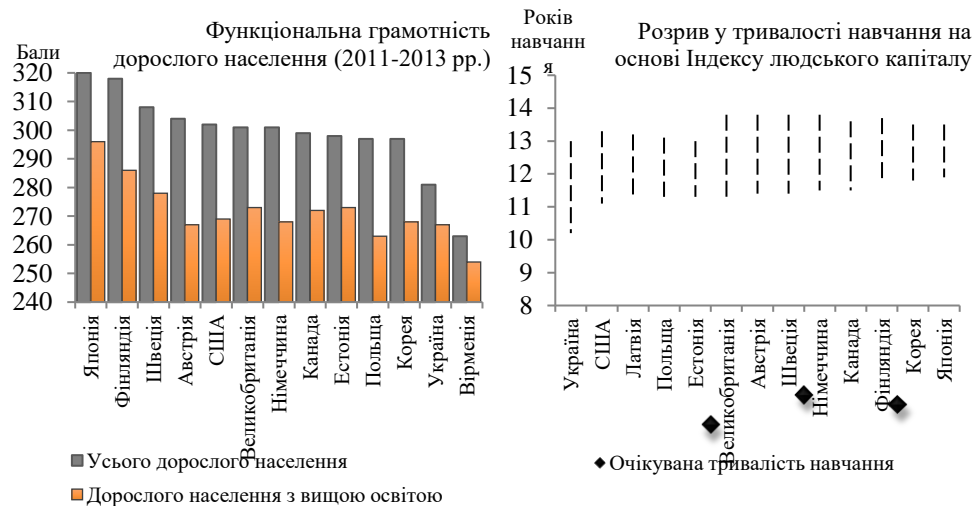


Рисунок 4 – Результативність навчання та функціональна грамотність населення: Україна і світ, 2011-2013 рр. (складено з використанням [4])

Передовсім, акцентуючи на результатах дослідження показників тривалості навчання на основі Індексу людського капіталу в Україні та деяких країнах світу, встановлено суттєвий розрив між тривалістю очікуваного навчання та тривалістю навчання, скоригованої з урахуванням його якості, в Україні. Такий результат вказує на «марнування» в середньому 2,8 року навчання середньостатистичного учня. З іншої сторони, аналіз функціональної грамотності населення України дозволив констатувати, що випускники вищих закладів освіти в середньому мають вищий бал за рівнем навичок читання. Проте, кращі з тих, хто здобув лише загальну середню освіту, одержали вищі бали, ніж понад 50% випускників ВЗО (Дослідження, 2018). Це вказує на існування суттєвих розбіжностей у результатах навчання та порівняно нижчій ефективності системи вищої освіти в Україні, в результаті чого ця система не забезпечує належного виконання ключового завдання – формування висококваліфікованих та освічених спеціалістів.

ВИСНОВКИ

Отже, проведене дослідження дало змогу систематизувати ключові проблеми та обґрунтувати стримуючі чинники розвитку системи освіти в Україні. На наше переконання, розпочаті процеси децентралізації, дозволять не тільки поліпшити якість самої системи освіти, але і сприятимуть досягненню цілей сталого розвитку країни. Встановлення в сфері освіти чітких і зрозумілих правил перерозподілу бюджетних коштів, вдосконалення механізмів залучення приватних інвестицій та підвищення

ефективності їх використання – невеликий перелік питань, на які повинна дати відповідь реформа публічних фінансів і які можуть стати драйвером реальних перетворень вітчизняної економіки.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Актуальні питання реформування освіти в Україні : монографія / за ред. С. Л. Лондара ; ДНУ «Інститут освітньої аналітики». Київ, 2018. 246 с.
2. Прокопенко І. Ф., & Мельникова О.В. (2017). Вища освіта як чинник економічного зростання України: сучасний стан та перспективи розвитку 3б. наук. праць Харків.пед.ун-ту ім. Г. С. Сковороди. Економіка, 17, 5–14.
3. Затонацька Т. Зарубіжний досвід фінансування розвитку освіти: перспективи застосування в Україні. Вісн. Київ. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Економіка, 2012, 139, 36–39.
4. Дослідження сфери освіти в Україні. До більшої результативності, справедливості та ефективності (РЕЗЮМЕЗ). Огляд. Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/790931568661644788/pdf/Overview.pdf>.
5. Аналітична довідка з питань державної політики у галузі освіти. «Фінансово-бюджетна сталість в процесі впровадження «Нової української школи». Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/585361535952712175/pdf/129687-WP-P166106-Ukrainian-PUBLIC-V-Education-Policy-Note-UA-2018-07-18-A4-for-INTERNET.pdf>
6. Михайлишина Д. Доля випускника. Які фактори впливають на результати ЗНО. Vox Ukraine. Режим доступу: <https://voxukraine.org/longreads/zno/index.html>.
7. Єдина державна електронна база з питань освіти. Офіційний сайт. Режим доступу: <https://info.edbo.gov.ua>.
8. Мулявська В. Д., Оксамитна С. М. Освітня нерівність за місцем проживання та типом освітнього закладу. Наукові записки. Соціологічні науки. 2015, 174, 9-19.
9. OECD.Stat. Organisation for Economic Cooperation and Development. Режим доступу: <https://stats.oecd.org>.
10. Ціна держави. CASE Україна. Режим доступу: <http://old.cost.ua/budget>.
11. Інститут освітньої аналітики, 2018 рік. Розвиток опорних шкіл у контексті оптимізації закладів загальної середньої освіти. Режим доступу: <http://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2017/12/1.pdf>.
12. Навички для сучасної України. Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/808141497006924267/pdf/111553-UKRANIAN-PUBLIC-SkillsformodernUkraineUKR.pdf>