

Сучасний стан фінансування професійно-технічної освіти в Україні

Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2019

вул. Лютеранська, 28а, офіс 1

01024, Київ, Україна

тел. +38 044 255 92 31

info@feao.org.ua

www.feao.org.ua

www.facebook.com/feao.vru/

Основна мета дослідження – аналіз сучасного стану фінансування професійно-технічної освіти України. Визначення спроможності місцевих бюджетів фінансувати професійно-технічну освіту в обсязі достатньому для покриття основних потреб професійно-технічних закладів. Проведений аналіз обсягів та структури фінансування професійно-технічної освіти в Україні, проаналізований розподіл та використання субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності.

Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України створено в межах проекту, що імплементується консорціумом партнерів, адмініструється Вестмінстерською фундацією за демократію (WFD) та фінансується програмою «Підтримка реформи управління державними фінансами» Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) за дорученням Федерального Міністерства економічної співпраці та розвитку Німеччини (BMZ) та Міністерства Великої Британії з питань міжнародного розвитку (DfID).

Завдання Офісу полягає в посиленні ефективності та якості економічного та фінансового законодавства, яке розробляє й ухвалює Верховна Рада України, та підвищенні використання наявної в Україні фінансової інформації для здійснення ефективного нагляду за діяльністю уряду.

Передрук цього матеріалу авторизований. Дозвіл на використання або передрук тексту необхідно отримати напряму від власників прав.

Підготував: к. е. н. Микола Кравченко, к. е. н. Катерина Мельник

За загальною редакцією В. М. Мазярчука.

Думки, висловлені в матеріалах авторів, необов'язково відображають точку зору ОФЕА, його працівників або представників наглядової ради.

Автори не є співробітниками, не консультують, не володіють акціями та не отримують фінансування від жодної компанії чи організації, яка мала б користь від цього матеріалу, а також жодним чином з ними не пов'язані.

Вступ

Професійно-технічна освіта — це складова системи освіти України, що є комплексом педагогічних і організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння громадянами знаннями, уміннями і навичками в обраній ними галузі професійної діяльності, розвиток компетентності та професіоналізму, виховання загальної і професійної культури. Здобувається у професійно-технічних навчальних закладах.¹

Метою професійної освіти в Україні є:

- реалізація права громадян на здобуття професії (первинну професійну освіту), а також допрофесійну підготовку, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації.
- задоволення потреб економіки країни у кваліфікованих і конкурентоспроможних на ринку праці робітниках;
- сприяння реалізації державної політики зайнятості населення;
- забезпечення умов функціонування і розвитку закладів професійної освіти різних форм власності та підпорядкування.

Структура професійно-технічної освіти України

Заклади професійної освіти мають різне спрямування і надають сотні професій для різних галузей економіки. Третина закладів (близько 33%) припадає на заклади освіти, які готують фахівців для промисловості, 29,5% - для сільського господарства, близько 17% - для будівництва, трохи більше 7% - для сфери послуг, дещо менше від 6% - для торгівлі та громадського харчування, 5,5% - для транспортної галузі, близько 1,3% - для ЖКГ і менше 1% - для сфери зв'язку.

Проте кількість закладів професійної освіти поступово, але системно скорочувалася протягом останніх років. Наприклад, у 2013 році у всій Україні їх було 983, у 2014 році – 940, а у 2015 році – вже 817. Зрозуміло, що частина закладів освіти залишилася на тимчасово окупованих територіях Криму і Донбасу, але суть процесів не лише в цьому. Про це наочно свідчить статистика: з 2015 року, коли кількість закладів освіти складала 817, до 2016-2017 навчального року це число зменшилося - до 792.²

20 вересня 2018 року був розроблений проект Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту»³. У проект Закону закладено «перезавантаження» усієї системи підготовки фахівців, зокрема підходів до управління закладами, формування освітніх програм та використання обладнання. Щоб зменшити навантаження на заклади професійної освіти та стимулювати їхній розвиток, планується запровадити єдину форму державного контролю в цій сфері – інституційний аудит. Водночас порядок його проведення буде позаплановим. Варто окремо відзначити, що проектом Закону здобувачам професійної освіти гарантується самостійне працевлаштування після завершення навчання, крім

¹ Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» №103/98-ВР, із змінами від 13 жовтня 2018 р. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80>

² Міністерство освіти і науки України. Професійна освіта. Отримано з: <https://mon.gov.ua/ua/tag/profesiyno-tekhnichna-osvita>

³ Міністерство освіти і науки України. Проект Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту». Отримано з: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorennya/2018/09/20/zu-pro-profesiynu-osvitu18092018-gromadske-obgovorennya.docx>

випадків передбачених договором або законом. Договірний порядок сприятиме свідомому вибору місця роботи та дозволить забезпечити потреби як випускників, так і роботодавців.

Підсумком реформування системи професійної світи має бути:

- ефективна система управління, зокрема удосконалена структура та мережа закладів;
- єдиний освітній простір, сформований закладами освіти, органами влади, роботодавцями, центрами кваліфікації та іншими партнерами;
- новий зміст та якість професійної освіти;
- розвиток публічно-приватного партнерства.⁴

Обсяги фінансування професійно-технічної освіти в Україні

Згідно даних Державної казначейської служби України⁵, в період 2015-2018 років, обсяги і динаміка фінансування професійно-технічної освіти мають тенденцію до зростання. Рис.1. Саме в цей період основний фінансовий ресурс на професійно-технічну освіту почав перерозподілятися через місцеві бюджети.

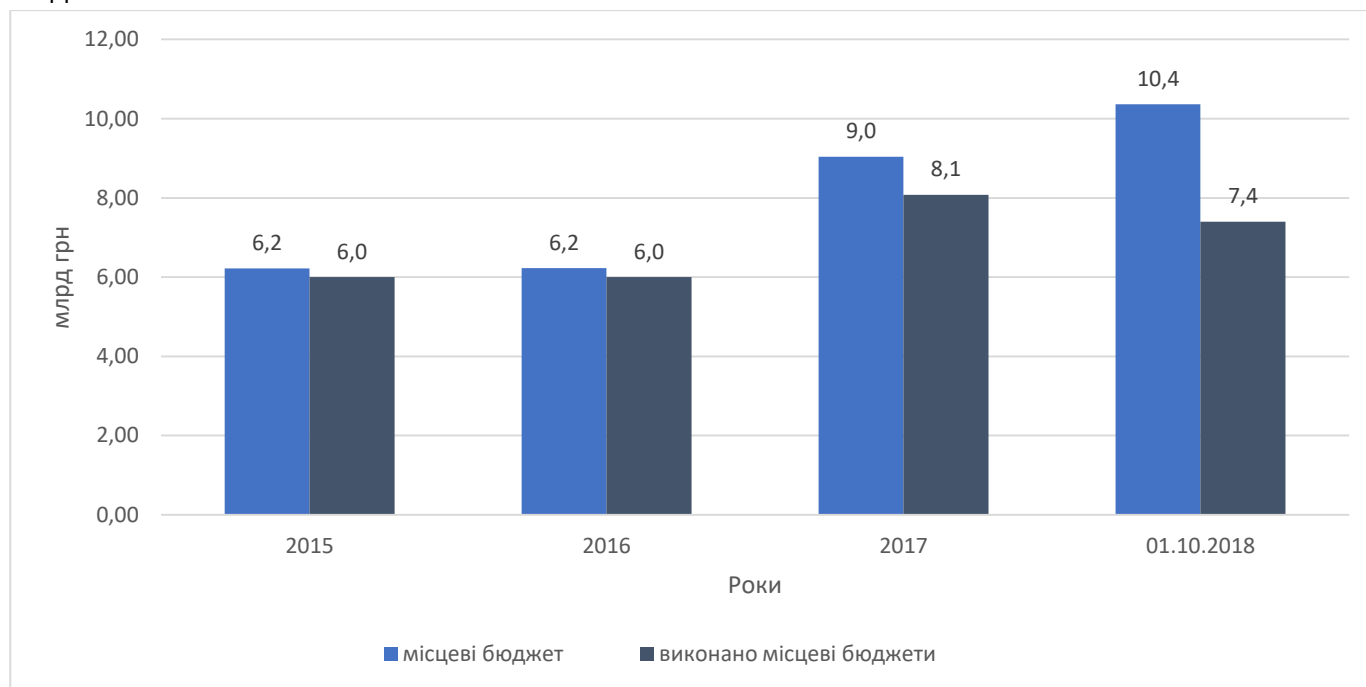


Рис 1. Обсяги та структура фінансування професійно-технічної освіти в Україні, у 2015-2018 роках. (Функціональна класифікація видатків місцевих бюджетів)

Джерело: Державна казначейська служба України.

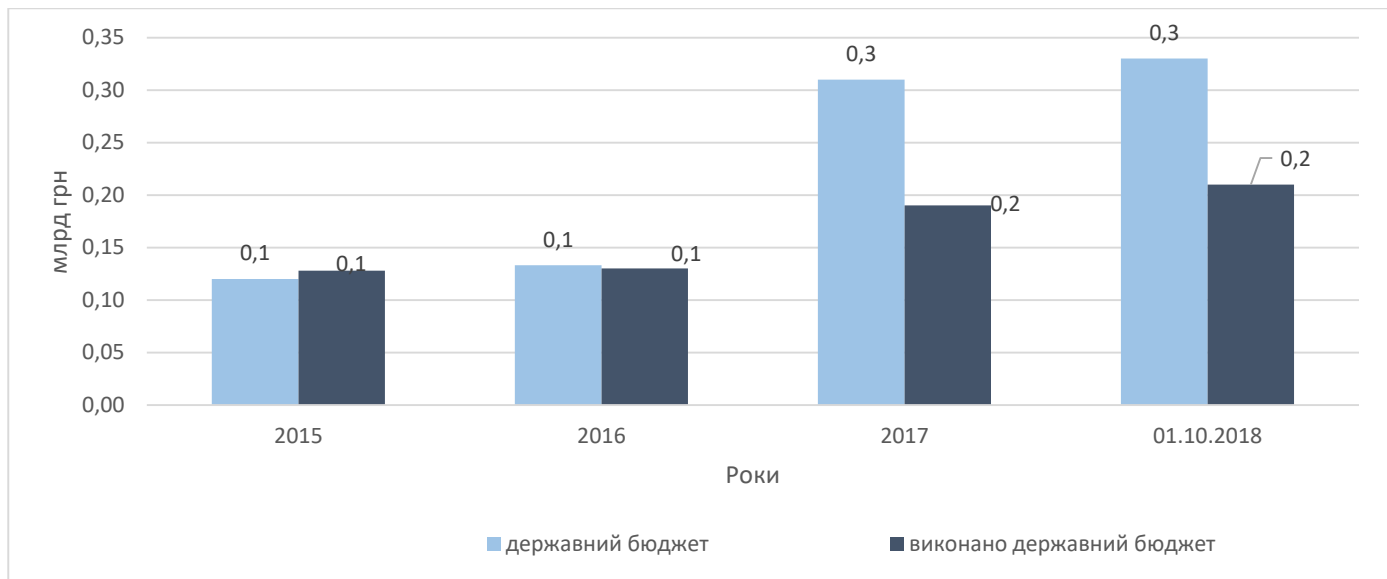


Рис 1а. Обсяги та структура фінансування професійно-технічної освіти в Україні, у 2015-2018 роках. (Функціональна класифікація видатків державного бюджету)

Джерело: Державна казначейська служба України.

Для аналізу були використані показники запланованих видатків на професійно-технічну освіту з внесеними змінами, за період 2015-2018 років. Також були проаналізовані фактичні обсяги річного виконання видатків місцевих бюджетів та державного бюджету відносно річного плану. За 2018 рік дані наведені за 10 місяців. Дані показують, що основна частина фінансових ресурсів спрямованих на професійно-технічну освіту розподіляється через місцеві бюджети України. Плановий обсяг фінансування через місцеві бюджети з 2015 року до 2018 року, зріс з 6,2 млрд грн до 10,3 млрд грн. Через державний бюджет плановий обсяг розподілу фінансових ресурсів, зріс з 128 млн грн у 2015 році до 330 млн грн у 2018 році.

Обсяг виконання видатків місцевих бюджетів на професійно-технічну освіту у 2017 році складає 8,08 млрд грн, що становить 89 % від річного плану з внесеними змінами. За 10 місяців 2018 року обсяг виконання складає 7,4 млрд грн, або 71% від річного плану з внесеними змінами. В 2015-2016 роках, обсяги виконання видатків на професійно-технічну освіту склали 96% відносно річних планів.

Слід відмітити, що окрім зазначених видатків за функціональною класифікацією в розрізі професійно-технічної освіти, у 2015 році згідно ст. 26 Законом України “Про Державний бюджет на 2015 рік” було передбачено субвенцію на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам у розмірі понад 6 млрд. грн⁶. З урахуванням внесених змін до вказаного Закону плановий обсяг субвенції становив 5,5 млрд грн. Порядок та умови надання субвенції на підготовку робітничих кадрів затверджено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України⁷. Обсяг використаних коштів за субвенцією склав 5,4 млрд грн (98,5% від загальної суми).

⁶ Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28.12.2015 року №80-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19?find=1&text=%EF%B3%E4%E3%EE%F2%EE%E2%EA%E0+%F0%EE%E1%B3%ED%E8%F7%E8%F5+%EA%E0%E4%F0%B3%E2>

⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання надання субвенції на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам» від 14.01.2015 року №7. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-2015-%D0%BF>

Розподіл даної субвенції в розрізі областей представлено на рис. 2.

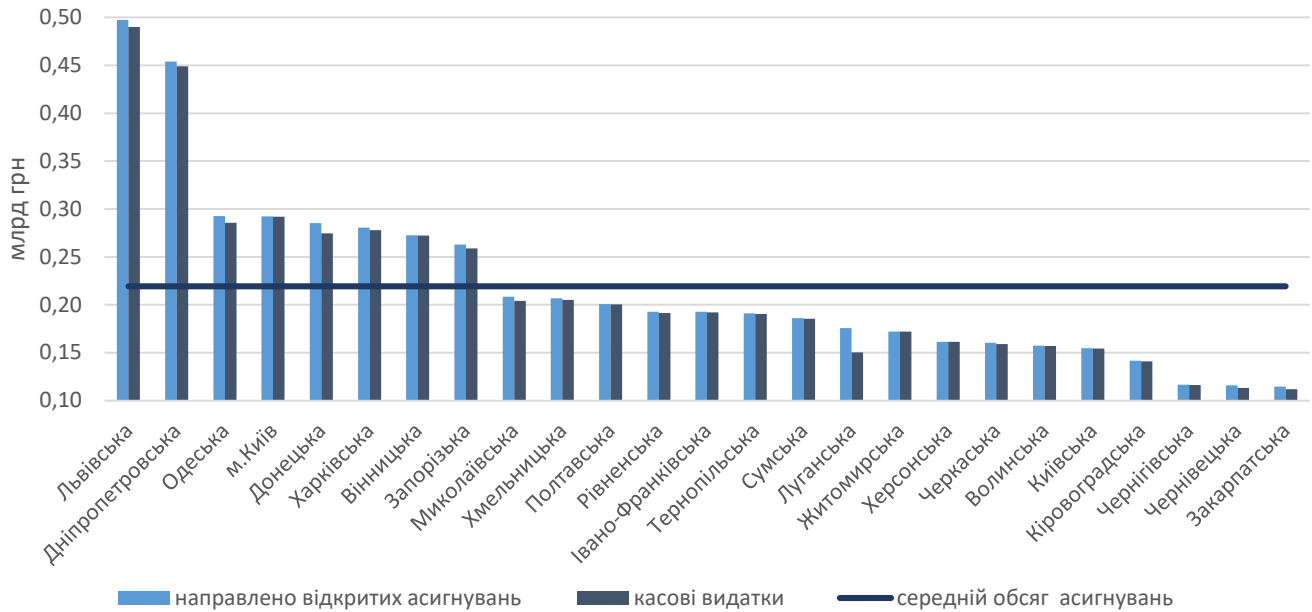


Рис. 2. Розподіл субвенції на підготовку робітничих кадрів у 2015 році

Джерело: складено автором на основі даних Державної казначейської служби України⁸

Як свідчать дані рис. 2, найбільші обсяги субвенції на підготовку робітничих кадрів було виділено Львівській (0,5 млрд грн) та Дніпропетровській (0,5 млрд грн) областям. Найменші обсяги субвенції (0,1 млрд грн) отримали Закарпатська, Чернівецька, Чернігівська та Кіровоградська області. При цьому практично у всіх областях спостерігались достатньо високі показники використання коштів субвенції (рис. 3). Виключенням була лише Луганська область, в якій рівень використання субвенції на підготовку робітничих кадрів склав близько 86%.

⁸ Державна казначейська служба України. Отримано з: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23602&page=3

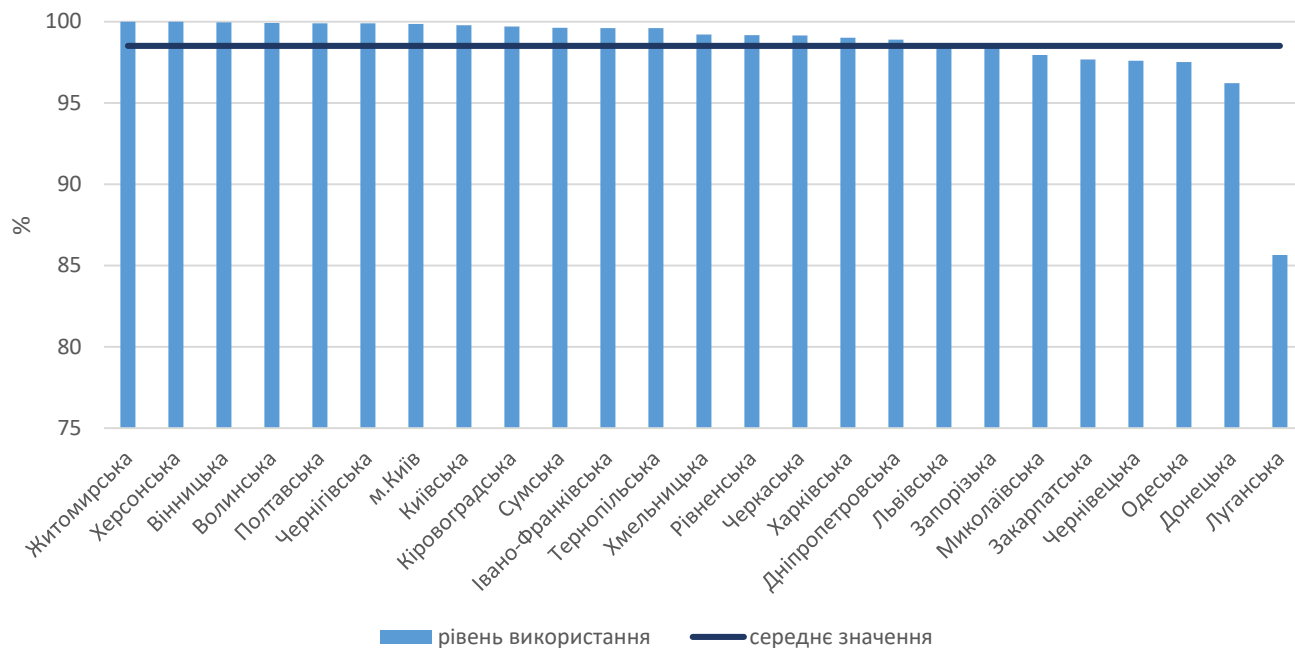


Рис. 3. Рівень використання субвенції на підготовку робітничих кадрів в розрізі областей у 2015 році

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України⁹

Такий обсяг субвенції з державного бюджету був значним ресурсом для підтримки професійно-технічної освіти в Україні. Однак законами України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»¹⁰ та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»¹¹ фінансування закладів професійно-технічної освіти перекладено з Державного бюджету на відповідні місцеві бюджети. При цьому з Бюджетного кодексу України були вилучені положення щодо субвенції на підготовку робітничих кадрів, що, в свою чергу, суттєво зменшило ресурсну базу для фінансування професійно-технічної освіти.

Крім того, Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» передбачено передачу з державної власності у комунальну власність майна професійно-технічних навчальних закладів¹⁰.

Основною метою запроваджених змін було досягнення децентралізації професійно-технічної освіти, що, в свою чергу, сприятиме оптимізації видатків на освіту через переорієнтацію на потреби регіональної промисловості.

З 2016 року запроваджено нову субвенцію на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів, розподіл якої між місцевими бюджетами затверджено у Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік. Порядок та умови надання даної субвенції було затверджено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України¹².

⁹ Державна казначейська служба України. Отримано з: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23602&page=3

¹⁰ Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25.12.2015 року №928-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

¹¹ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 24.12.2015 року №911. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/914-19/sp:max25>

¹² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів

Загальний обсяг субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності у 2016 році становив 50 млн грн¹³. Її розподіл за регіонами представлено на рис. 4.

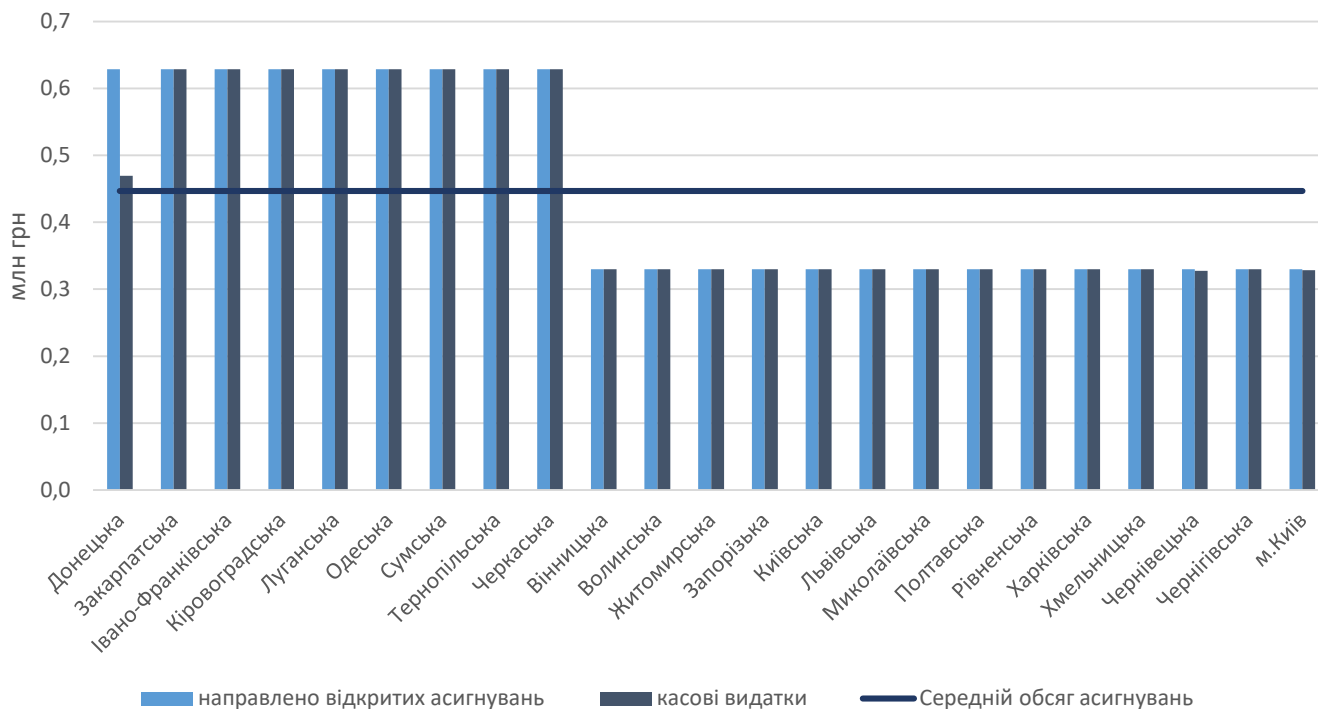


Рис. 4. Розподіл та використання субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності у 2016 році

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України¹⁴

Найбільші обсяги субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів (по 19,9 млн грн) отримали Дніпропетровська та Херсонська області. Через значну різницю у фінансуванні зазначених областей їх представлення на рис. 4 не є доцільним. Інші області отримали набагато менше коштів. Так, по 0,6 млн грн субвенції отримали такі області як Донецька, закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Луганська, Одеська, сумська, тернопільська та Черкаська. Інші області та бюджет м. Києва отримали вдвічі менше коштів – по 0,3 млн грн. При цьому за більшістю областей спостерігався достатньо високий рівень використання коштів субвенції (99-100%). Лише за трьома областями показники були дещо нижчими. Так рівень використання субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів у Дніпропетровській області становив 66%, Донецькій – 75%, а в Херсонській – 85%.

державної форми власності» від 30.11.2016 року №925. Отримано з: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-137/proekt_postanovi.pdf

¹³ Закон України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” від 25.12.2015 року №928-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

¹⁴ Державна казначейська служба України. Отримано з: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23602&page=2

У 2017 році загальний обсяг субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів залишився на рівні 2016 року – 50 млн грн¹⁵. Її розподіл та використання в розрізі областей представлено на рис. 5.

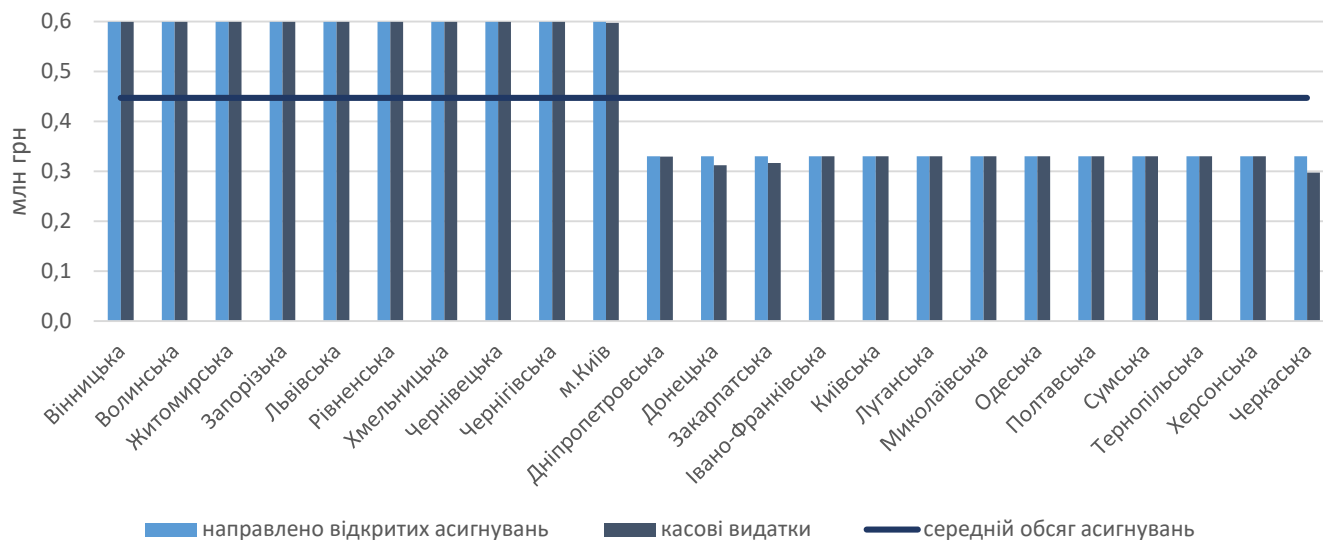


Рис. 5. Розподіл та використання субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності у 2017 році

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України¹⁶

Як видно з рис. 5, розподіл субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів відрізнявся від попереднього року. Так, найбільші обсяги субвенції отримали Кіровоградська і Харківська області (19,9 млн грн). Донецька, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Луганська, Одеська, Сумська, Тернопільська та Черкаська області отримали по 0,6 млн грн. Решта областей отримали вдвічі менше коштів - по 0,3 млн грн. Рівень використання коштів субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів був високим, і коливався у межах 94-100%.

У 2018 році обсяг даної субвенції для місцевих бюджетів було збільшено до 100 млн грн. Її розподіл в розрізі обласних бюджетів представлено на рис. 6.

¹⁵ Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 02.12.2017 року №2191-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>

¹⁶ Державна казначейська служба України. Отримано з: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23602&page=1

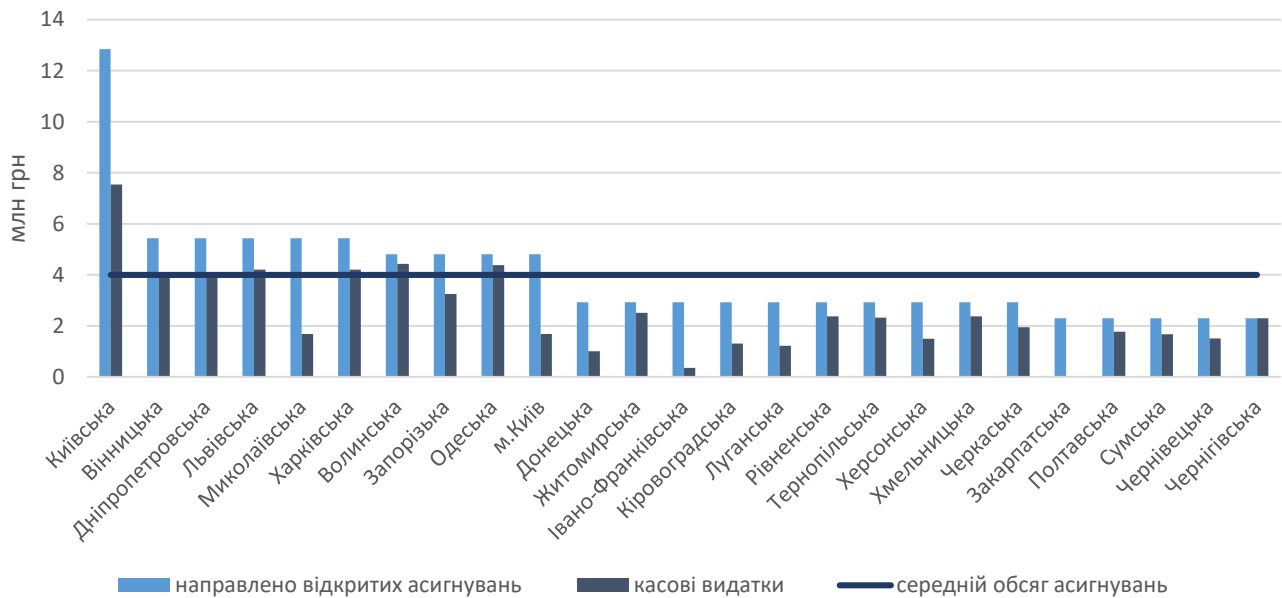


Рис. 6. Розподіл та використання субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності у 2018 році

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України¹⁷

Виходячи з даних рис. 6, можна стверджувати, що найбільші обсяги субвенції перераховано до Київської області 12,9 млн грн. Такі області як Вінницька, Дніпропетровська, Львівська, Миколаївська, Харківська отримали по 5,4 млн грн. Низка областей, такі як Донецька, Житомирська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Луганська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька та Черкаська області отримали по 2,9 млн грн. Обсяг субвенції, перерахованої до решти областей, становив по 2,3 млн грн. Рівень використання субвенції на модернізації та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних закладів у 2018 році був значно нижчим порівняно із 2016-2017 рр. та характеризувався нерівномірним розподілом за регіонами – від 31% до 100%.

На рис. 7 представлений відсоток виконання видатків на професійно-технічну освіту відносно річного розпису, станом на 01.10.2018 року, в розрізі обласних бюджетів України та бюджету міста Києва.¹⁸

¹⁷ Державна казначейська служба України. Отримано з: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23602&page=0

¹⁸ Портал відкритих даних Open Budget. Отримано з: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=26400100000>

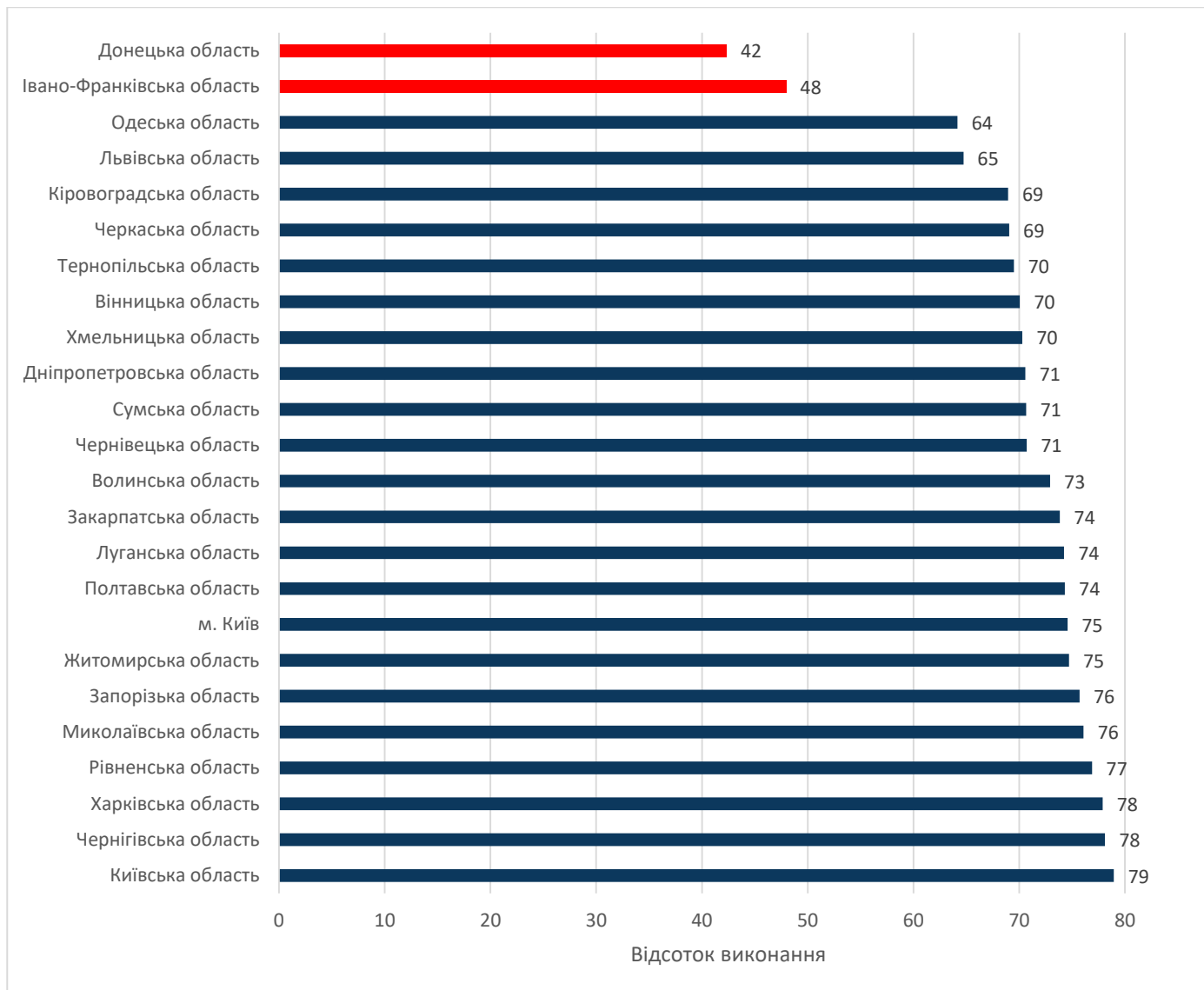


Рис .7. Відсоток виконання видатків на професійно-технічну освіту в розрізі обласних бюджетів України за 10 місяців 2018 року.(Функціональна класифікація видатків місцевих бюджетів)

Джерело: Державна казначейська служба України

Згідно отриманих даних, станом на 31.10.2018 року найменший відсоток виконання відносно річного розпису видатків зафіксований у Донецькій (42%), Івано-Франківській (48%), Одеській (64%), Львівській (65%) областях. Інші обласні бюджети та бюджет міста Київ, виконані в діапазоні 69-79%, відносно річного розпису.

Висновки

Сьогодні професійно-технічна освіта фінансується переважно з місцевих бюджетів, зважаючи на проведення реформи фінансової децентралізації в країні та збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів. Однак, за даними МОН, ці кошти покривають лише трохи більше ніж 60 % фінансових потреб навчальних закладів у регіонах. ПТНЗ, розташовані за межами міст обласного значення, знаходяться у гіршому становищі, оскільки нинішні фінансові механізми покривають їхні потреби лише на 45%. Про це зазначається в спільному дослідженні Європейського фонду освіти та Міністерства освіти і науки України.¹⁹ Також у травні 2018 року МОН був розроблений проект концептуальних засад реформування професійної освіти України «Сучасна професійна освіта».²⁰ Цей документ пояснює ідеологію змін у сфері професійної освіти і навчання та має визначити консолідовану мету, завдання, шляхи розвитку та ключові компоненти сучасної професійної освіти. У розрізі децентралізації концепція передбачає:

- ефективну модель управління професійною освітою з передачею реальних повноважень регіонам, замовникам кадрів та забезпечення автономії закладів професійної освіти для здійснення реформаторських змін;
- нову структуру та оптимальну мережу закладів професійної освіти, що швидко реагує на потреби ринку праці, враховує запити особистості, забезпечує навчання впродовж життя та здобуття професійних кваліфікацій;
- багатоканальне фінансування закладів професійної освіти відповідно до обґрунтовано визначених обсягів, напрямів та рівнів підготовки кваліфікованих кадрів, реалізації інвестиційних проектів для модернізації сфери професійної освіти.

Гроші місцевих бюджетів мають використовуватися більш ефективно, станом на 01.12.2018 року, на депозитах в банках розміщено 12 млрд грн. З них 6 млрд грн, це гроші обласних бюджетів. Більш детально з цією інформацією можна ознайомитися в дослідженні Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України.²¹

Обсяги видатків на професійно-технічну освіту необхідно збільшувати зважаючи на потреби, які виникли в цій сфері. Фінансування має бути багатоканальне, тобто з кількох джерел, в тому числі і залучення субвенції державного бюджету України.

¹⁹http://educationua.org/ua/component/cck/?task=download&collection=blog_files_x&xi=0&file=blog_files&id=1854

²⁰ Міністерство освіти і науки України. МОН розробило проект концептуальних засад реформування професійної освіти України «Сучасна професійна освіта». Отримано з: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-rozrobilo-proekt-konceptualnih-zasad-reformuvannya-profesijnoyi-osviti-ukrayini-suchasna-profesijna-osvita>

²¹ Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. Обсяги та динаміка залишків депозитних коштів місцевих бюджетів у 2016–2018 рр. Отримано з: <https://feao.org.ua/products/local-deposits-2016-18/?fbclid=IwAR0KhXwQBCG2Mml6QmOzQ2-AiAdypbKJidHrhR-Yx0OmGyMreyPGx3PptK4>