

УДК 330.123.6:37

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА РИНКУ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ

Цимбал Л.І.

Інститут вищої освіти АПН України

У статті розглянуто проблеми сучасного етапу розвитку ринку освітніх послуг та системи державного регулювання.

The problems of the modern stage of educational services market and government control system.

Актуальність дослідження. Аналіз функціонування освітньої галузі на даний момент часу вказує на існування великої кількості проблем. Проте Україна має значний потенціал для вирішення цих проблем і передумови для формування конкурентоспроможної галузі. По-перше, велика кількість навчальних закладів дає можливість провести реструктуризацію таким чином, щоб під егідою найбільших сформувані комплекси з підготовки фахівців. По-друге, високий імідж вищої освіти серед населення формує впевненість у стабільності функціонування галузі. По-третє, зміна основи діяльності суспільства, коли знання та інформація стають найсуттєвішим об'єктом продажу, супроводжується структурною перебудовою економіки. В рамках цього варто визначити основні напрямки удосконалення державної політики на ринку освітніх послуг.

Стратегічним питанням для вирішення завдань, що стоять перед державними органами, є формування передумов переходу України до постіндустріального інформаційного суспільства. Аналіз світового досвіду вказує на виключно важливу роль держави в даних процесах [4].

Ступінь дослідження проблеми питання економічної природи освіти висвітлюється в працях С. Струмиліна, О. Анчішкіна, С. Дятлова, В. Комарова. Проблеми функціонування ринку освітніх послуг у своїх роботах розглядали Р. Асейнов, В. Афанасьєв, В. Черкасов, А. Браверман. Дослідження проблем підготовки висококваліфікованих трудових ресурсів здійснювали А. Аболін, Г. Беккер, М. Бурда. Проблемами державного управління в освіті займалися Л. Антошкіна, Г. Артюх, О. Гаращук, Г. Євтушенко, Л. Баришнікова.

Метою статті є виявлення основних проблем функціонування ринку освітніх послуг та формування основних напрямів удосконалення системи державного регулювання на ринку освітніх послуг України.

Виклад матеріалу. На нашу думку, активне втручання держави в економічне життя повинно бути цілеспрямованим, оскільки широкий спектр завдань без формування пріоритетів є неефективним та призводить до розпорошення зусиль.

Таким чином, увага державних органів влади у сфері регулювання діяльності ринку освітніх послуг повинна бути зосереджена на вирішенні фундаментальних завдань, до яких включаємо формування стратегії розвитку ринку освітніх послуг; підтримку розвитку ринку у період реструктуризації, нагляд за чіткою реструктуризацією; забезпечення дотримання правових норм; перехід на міжнародні стандарти функціонування ринку освітніх послуг; впровадження інноваційних форм підготовки фахівців, які дають змогу підвищити конкурентоспроможність галузі освіти; підвищення конкурентоспроможності фахівців на міжнародному ринку праці; забезпечення макроекономічної стабільності.

Вирішення таких завдань повинно полягати не у збільшенні масштабів втручання держави в економічні процеси, що характерні для ринку освітніх послуг, а у підвищенні ефективності такого втручання.

Державне регулювання ринку освітніх послуг повинне бути спрямоване на забезпечення стабільності та балансу розвитку. Основні напрямки, що потребують значної уваги з боку держави, – це регулювання попиту, регулювання пропозиції, регулювання зовнішньої взаємодії ринку освітніх послуг з іншими галузями господарської діяльності. Регулювання рівня попиту може виражатися у забезпеченні рівності освіти для населення (співвідношення сукупної плати за навчання та середньої заробітної плати в цілому і по регіонах), наступним інструментом державного регулювання попиту є система державного замовлення, що формує попит на підготовку фахівців, яка до того ж сприяє підвищенню попиту на ті спеціальності, які держава визначає пріоритетними. Забезпечення рівності доступу до освіти може набувати форм і незалежного тестування, коли оцінка абітурієнту виставляється незацікавленими сторонніми фахівцями.

Регулювання пропозиції відбувається через регулювання кількості закладів різних форм, регулювання переліку та кількості спеціальностей, регулювання та обмеження організаційно-економічних

засад функціонування вищих навчальних закладів, а також управління процесами оптимізації структури ринку із врахуванням потреб регіонів.

Зовнішня взаємодія ринку освітніх послуг з іншими галузями господарської діяльності повинна знаходитися виключно у компетенції держави, оскільки забезпечити це на рівні окремо взятого навчального закладу неможливо. Така взаємодія відбувається між ринком освітніх послуг та ринком наукових розробок, ринком праці.

Оптимальна взаємодія між ринком освітніх послуг та ринком наукових розробок повинна передбачати не просто інтеграцію науки і освіти, а посилення взаємодії на рівні економічної ефективності від кожного виду діяльності. Це може відбуватися шляхом створення об'єднаних комплексів, де освітня діяльність ґрунтується на новітніх інноваційних розробках цього ж центру.

Інтеграція ринку освітніх послуг та ринку праці повинна регулюватися не лише на національному рівні, а і на регіональному, оскільки потреби ринку праці точніше можуть бути сформовані саме на регіональному рівні. Для цього варто запровадити участь місцевої громади (представників регіональних державних структур – центр або служба зайнятості). Діяльність служб зайнятості поширюється не лише на відтворення поточних потреб регіону в працівниках, а й у відслідковуванні тенденцій і змін попиту на робочі місця. Таким чином, регіональні служби зайнятості зможуть брати участь у формуванні пакета пропозиції вищих навчальних закладів.

Варто враховувати, що особливістю ринку праці є орієнтація на поточні показники, а не на довгостроковий прогноз. Хоча досвід розвинених країн показує, що на державному рівні це можливо, якщо ведеться чіткий моніторинг ринку праці та розглядається динаміка його розвитку у порівнянні до динаміки розвитку промисловості як на національному, так і на регіональному рівнях.

Взаємодія ринку освітніх послуг та ринку праці може відбуватися на кількох рівнях. Перший рівень взаємодії є найбільш масштабним і включає взаємодію між вищим навчальним закладом та державою в цілому. Така взаємодія включає державне замовлення на підготовку фахівців, потреба на яких є в межах всієї держави, або ж на тих фахівців, які будуть забезпечувати діяльність стратегічних галузей господарювання, до яких ми можемо віднести не лише класично стратегічні галузі виживання країни – військово-промисловий комплекс, продукти харчування, а і такі галузі, які набули стратегічного значення у зв'язку з переходом до постіндустріального суспільства, – інформатика, комп'ютерна техніка, програмування та ін. Наступний рівень взаємодії відбувається через узгодження інтересів вищого навчального закладу та регіональних органів влади. Така взаємодія орієнтована на підготовку фахівців, необхідних для ефективного функціонування регіону, в якому розташований вищий навчальний заклад. Третій рівень передбачає взаємодію між навчальним закладом та підприємствами. В цьому випадку підприємства повинні формувати свій пакет замовлень на підготовку фахівців відповідно до своїх потреб і сплачувати за їх підготовку. Проте така форма взаємодії не набула на сьогоднішній день значного поширення, оскільки підприємства намагаються знайти фахівця без витрачання фінансових ресурсів. Ця проблема може бути вирішена шляхом формування спеціальної державної політики для активних підприємств – зменшення податкового тиску, пільги, державні програми та ін. Останній рівень взаємодії – вищий навчальний заклад – споживач. Така взаємодія виникає при формуванні договірних відносин між навчальними закладами і споживачами-абітурієнтами при підписанні договору про надання платних освітніх послуг. В цьому випадку ініціатором попиту стає сам споживач, який особисто сплачує за власне навчання.

Основними напрямками для підвищення ефективності втручання держави у діяльність ринку освітніх послуг є формування законодавчої та правової бази, яка б давала можливість розвитку конкуренції та підприємницької діяльності; підвищення ролі органів місцевого самоврядування у функціонуванні ринку, що може виражатися в участі представників у процесах ліцензування та акредитування за окремими спеціальностями; забезпечення наявності стратегічного плану розвитку освіти, в тому числі і фінансового, що дасть можливість здійснювати довгострокове планування діяльності кожним навчальним закладом і, відповідно, підвищить ефективність використання ресурсів; узгодження інтересів регіонів та усунення дисбалансу підготовки фахівців; формування цільових програм.

Законодавча база, на основі якої функціонує ринок освітніх послуг в Україні, на даний момент потребує оновлення і приведення у відповідність до міжнародних критеріїв підготовки фахівців, що особливо актуально з огляду на процеси інтернаціоналізації і глобалізації. Невирішеним є питання правомірності підготовки освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавр, який не передбачений у Класифікаторі професій. Потребує активної розробки питання можливості поширення конкуренції на ринку освітніх послуг, оскільки для нього притаманною є природна монополія в певних сферах діяльності.

Забезпечення наявності стратегічного плану розвитку освіти дасть можливість здійснювати довгострокове планування діяльності кожним навчальним закладом. Стратегія розвитку ринку передбачає врахування потреб країни у підготовці фахівців за окремими напрямками із врахуванням фактора часу.

Такий план передбачає наявність навчальних закладів певного спрямування відповідно до потреби в них, а також систему державного замовлення на підготовку фахівців. Пакет державного замовлення на підготовку фахівців за певними напрямками необхідно привести у відповідність до реальної потреби та перспективи попиту на спеціалістів. При цьому варто враховувати не лише напрям підготовки, а і спеціалізацію. Для підвищення ефективності використання засобів державного замовлення підготовки фахівців за спеціальністю, що не користуються попитом і не є високоперспективними (вчителі, медики, працівники соціальної служби та ін.), варто запровадити систему орієнтації на молодих спеціалістів, оскільки якщо людина не знаходить роботу за фахом в перші роки після закінчення навчального закладу, то в подальшому мотивація до роботи за фахом слабне. Наприклад, досить часто в сільській місцевості вчителі продовжують роботу навіть по досягненню пенсійного віку, хоча при цьому є молодий спеціаліст з даного напрямку, який не має роботи і на підготовку якого держава витратила значну суму коштів, розраховуючи, що потенційний попит на такого фахівця в даній місцевості виникне.

Фінансове довгострокове планування розвитку ринку освітніх послуг дасть можливість ефективного використання ресурсів, оскільки передбачає комплексність і системність витрат. У цьому випадку кожен навчальний заклад матиме можливість планувати витрати на певні види діяльності, що не пов'язані із кількістю студентів на певний проміжок часу, наприклад, витрати на поширення інформації, розробку інформаційних листів, планування залучення абітурієнтів, планомірне та комплексне оновлення матеріально-технічної бази, виконання соціальних програм та ін. Такі заходи дадуть змогу підвищити ефективність використання ресурсів.

Узгодження інтересів регіонів та усунення дисбалансу підготовки фахівців виражається через аналіз структури потреби у фахівцях із врахуванням регіональних особливостей. При цьому загальна пропозиція підготовки фахівців не повинна виступати як сукупність потреби у фахівцях на певний проміжок часу.

Формування цільових програм як напрям удосконалення державного регулювання діяльності ринку освітніх послуг повинне бути спрямоване на забезпечення стабільності галузі та її відтворення. Основними передумовами до цього можуть бути формування сильного викладацького складу за рахунок формування системи чітких вимог до викладачів, забезпечення рівня життя викладачів (наприклад, прив'язка заробітної плати викладача до середньої по країні із збереження можливості зростання), соціальний пакет гарантій (цільове будівництво житла, пільгове кредитування та ін.). Частиною цих заходів реалізував наприкінці 1990-х років уряд Китаю – для вчителів та викладачів було побудовано 903 млн м² житла, вартість яких становить більше 9 млрд дол. США [9]. Окрім того, в Україні досить значна частка науковців, які емігрували за кордон. На нашу думку, є можливість повернення частини цих науковців за умови ведення цілеспрямованої роботи. Варіантом виходу із ситуації може бути збереження існуючого рівня заробітної плати для найбільш продуктивних вчених за умови їх повернення. Варто враховувати і тих студентів, які отримують освіту за кордоном. Значна частина таких студентів намагається залишитися після закінчення терміну навчання за кордоном, оскільки бачать для себе в Україні незначні перспективи. При цьому досить часто від іноземців можна почути думку про більшу свободу ведення підприємницької діяльності в Україні, ніж в інших країнах, оскільки український ринок вважається ненасиченим основними товарами. Тому на даному етапі основним завданням є формування підприємницької поведінки на державному рівні, формування сприятливих умов для роботи студентів, які отримали навчання за кордоном. Позитивним в цьому питанні є досвід Китаю, який сформував для таких студентів 21 спеціальний бізнес-парк, у яких нараховувалось більше 5 тис. інноваційних підприємств, в які вклали більше 3,6 млрд дол. США [3].

Наслідком реалізації таких програм стали позитивні зрушення в освітній системі Китаю. Спостерігалися різкі збільшення кількості вступників у вищі навчальні заклади: якщо у 1998 році їх чисельність становила 1 млн осіб, то у 1999 році їх збільшилося в півтора рази, а у 2000 році становила вже 2 млн осіб [2]. Політику подібного спрямування можемо побачити і у розвинених країнах Європи. Наприклад, Німеччина формує оптимальні умови, не лише утримуючи власних спеціалістів, а має досить лояльну політику по відношенню до залучених закордонних фахівців [10]. Та і весь Європейський Союз основною метою ставить "створення умов для перешкодження відпливу кадрів і для залучення найбільш кваліфікованих закордонних дослідників" [11].

Негативним для України прикладом такої діяльності є створення Китаєм бази китайсько-російсько-українського співробітництва (м. Яньтай, 2000 рік), до роботи якої залучені російські та українські розробники інноваційних технологій. При цьому науковці впроваджують ці технології у виробництво на спеціально створених для цього підприємствах або ж сприяють впровадженню на існуючих промислових підприємствах. Для роботи таким науковцям пропонується все необхідне обладнання та пакети соціальних пільг. Окрім того, існує Китайсько-Український Технопарк високотехнологічного співробітництва, що працює над розробками у сфері виробництва промислового обладнання нового покоління для різноманітних сфер діяльності, захисту навколишнього середовища, медицині, селекції нових видів рослин та ін. [8].

В Україні поєднання науки та освіти не дає бажаних результатів, що пов'язано із великою кількістю факторів. По-перше, фінансування вищих навчальних закладів навіть частково не проводиться на основі наукових досягнень, таким чином, нівелюється мотивація. По-друге, матеріально-технічна база вищих навчальних закладів досить часто не передбачає наявність спеціалізованих кабінетів, лабораторій, обладнання для ведення наукової діяльності. По-третє, прерогативним напрямком діяльності викладачів залишається навчальна, а наукова у плануванні враховується меншою мірою. По-четверте, перехід до Болонської системи освіти, яка передбачає зменшення навчального навантаження, ускладнюється невідповідністю правової бази та значними відмінностями в системі освіти. Проте такі зміни не були опрацьовані певним чином, а повний відхід від радянської системи навчання потребує значних зусиль, часу та капіталовкладень. На нашу думку, той науковий потенціал, що має Україна, фізично не може бути використаний повною мірою. В цьому випадку маємо дисбаланс між наявним потенціалом та тими науковими ресурсами, що фактично використовуються. Той надлишок, що не використовується в Україні, переходить як експортна складова науки.

Одним із факторів підвищення інноваційної активності підприємств можуть стати податкові пільги. Хоча такі заходи мають штучний характер на початковому етапі, проте із появою позитивних ефектів від застосування або використання новацій інертність та байдужість керівників нівелюватимуться.

Наука, присутньо, повинна стати передумовою освіти, адже саме наука дає теоретичне обґрунтування та практичні знання. Проте ці знання повинні перейти в групу фундаментальних, а для цього необхідна їх практична реалізація. Таким чином, розрив між складовими "наука-освіта" призводить до неефективності діяльності як однієї, так і другої складової. При цьому в сукупному вимірі найбільші збитки несе економіка України. І не тільки за рахунок втрачених можливостей, а і за рахунок швидкого розвитку конкуруючих економік, активному розвитку яких сприяє вплив наукового потенціалу. Таким чином, отримуємо ще більший рівень застаріння знань за рахунок самозабезпечення освіти кадрами.

Позиція неефективності використання потенціалу за рахунок поганої взаємодії складових "наука-освіта-економіка" підтримується великою кількістю науковців [5].

До групи цільових програм з питання посилення інтеграції системи "наука-освіта-економіка" можна віднести створення корпоративних університетів, що сприяють інтеграції освіти та бізнесу. У світі функціонує близько 1 600 таких університетів і за прогнозами Всесвітнього Банку до 2010 року їх кількість перевищить кількість класичних [7, с. 21]. Подібні системи вже реалізуються у великих навчальних закладах, проте вони потребують подальшого удосконалення. Наприклад, у Великій Британії в основу освіти покладено принцип Sandwich Year, за якої студенти на початкових курсах певний час працюють на виробництві за обраною спеціальністю, а після роботи продовжують навчання [7, с. 21]. Проте в Україні стажування студентів за кордоном досить часто набуває форм фізичної роботи на підприємствах, наприклад збір овочів та фруктів, що навряд чи свідчить про набуття необхідних знань та навичок за спеціальністю.

Одним із основних завдань держави на сучасному етапі розвитку ринку освітніх послуг є посилення інвестиційної активності. Тобто залучення фінансових ресурсів із зовнішніх джерел. Для української освіти класичними джерелами фінансування є держава та фізичні особи, проте така система є неефективною на даному етапі. Частка фізичних осіб у галузі фінансування на сьогоднішній день збільшується, що спричиняє орієнтацію вищих навчальних закладів при формуванні пакета пропозицій саме на найбільш платоспроможних постачальників фінансових ресурсів. При цьому фізичні особи при виборі професії досить часто орієнтуються не на потреби ринку праці чи прогнозовані його зміни, а на власні побажання чи суспільні стереотипи [6].

Досить цікавим у цьому ракурсі є питання встановлення ціни. Держава у регулюванні ціноутворення на послуги навчальних закладів покликана захищати інтереси суспільства та гарантувати конституційне право кожного громадянина на отримання освіти. Досить часто навчальні заклади знаходяться в умовах природних монополій, тобто теоретично мають змогу встановлювати ціни на послуги, виходячи із власних інтересів. Об'єктом регулювання в даному випадку буде монопольна поведінка навчального закладу та мінімізація витрат споживачів, тобто приведення їх в оптимальне співвідношення. В даному випадку контроль з боку держави покликаний узгоджувати інтереси виробників та споживачів з врахування потреб суспільства та національних інтересів держави. Тобто поряд із монопольними товарами (освітні послуги) підприємства надають ряд додаткових послуг, які можуть функціонувати в умовах конкуренції (харчування, видавництво, дозвілля та ін.). Такі підприємства, хоч прив'язані у своїй діяльності до монополіста, проте можуть функціонувати на засадах вільної конкуренції. Спробами посилити конкуренцію в даних сферах є встановлення тендерного ціноутворення на матеріально-технічне забезпечення [1]. Існуюча система державного регулювання формування та розвитку ринку освітніх послуг не враховує різниці у підприємницькій поведінці навчальних закладів різних форм власності.

Комерціалізація освіти призвела до актуалізації таких понять, як рентабельність, собівартість, прибуток по відношенню до галузі освіти. При цьому досить цікавим є питання системи створення ціни на одні і ті ж самі послуги у різних навчальних закладах. Наприклад, підготовка бакалавра з фінансів у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка на денній формі коштує 32 460 грн, подібна ціна у Київському торговельно-економічному національному університеті – 30 810 грн, тоді як у Сумському державному університеті вона становить лише 15 600 грн, в Академії муніципального управління – 15 800 грн. Аналізуючи роботу, навряд чи варто говорити про такі значні розриви у собівартості підготовки таких фахівців. Фактично мова йде про монополістичну поведінку підприємств. Таким чином, формування цін на освітні послуги є досить вагомим об'єктом державного регулювання та управління. Формування витратної бази ціни не є виправданим на даний момент і призводить до штучного завищення рівня витрат у поточному періоді. Необхідно запровадити декларування зміни ціни із обґрунтуванням такої зміни. Такі заходи нехарактерні для вільної ринкової економіки, але вони є необхідними для усунення недобросовісної конкуренції та оздоровлення галузі освіти в Україні.

На сьогодні в Україні немає жодного закону, який би повною мірою здійснював регулювання ціноутворення на ринку освітніх послуг або методів регулювання утворення ціни. Необхідно сформувавши нормативну базу формування цін на освітні послуги із врахуванням інтересів як державних, так і недержавних навчальних закладів. В Україні складається суперечлива ситуація, коли послуги державних навчальних закладів коштують набагато більше, ніж послуги недержавних навчальних закладів. Хоча сама суть ринкового механізму виключає таку можливість, адже діяльність недержавних підприємств спрямована на отримання прибутку, а державних – на економію ресурсів.

На даному етапі розвитку України, для якого характерні політична, економічна та соціальна нестабільність, роль держави повинна посилюватися. За державою залишаються функції координації та регулювання. При цьому об'єктом державного регулювання є не тільки система навчальних закладів. Досить часто вирішення проблем у сфері освіти покладається на навчальні заклади, при цьому випускається варіант зміни загальної ієрархії системи освіти. Важливим напрямком державного управління є боротьба за кадровий потік, який продукується національними освітніми системами із конкуруючими економічними системами. Неефективна робота в даному напрямку призводить до зменшення віддачі від інвестування в людський капітал та ріст потенціалу, яким будуть користуватися інші країни. Державна політика повинна бути спрямована на розвиток системи саморегулювання та взаєморегулювання взаємодії "наука-освіта-економіка".

Таким чином, основними напрямками удосконалення державної політики у сфері освіти є підвищення економічної ефективності функціонування галузі освіти, формування об'єктивної системи ціноутворення на освітні послуги, формування конкурентного середовища, яке б сприяло оздоровленню системи освіти, регулювання взаємодії навчальних закладів із різною формою власності, посилення інвестиційної активності на ринку освітніх послуг, формування ефективного пакета цільових програм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борисенко З.М. Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України: Монографія. – К.: Таксон, 2004. – 344 с.
2. Вейфаиґ М. Современные тенденции развития высшего образования в Китае // <http://comparative.edu.ru>
3. В 2003 году число вернувшихся на родину после обучения за границей граждан КНР впервые превысило 20 тыс. человек // <http://russion.china.org.ch>.
4. Дідківська Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки: навч. посіб. – 2-ге видання, перероб. і доп. – К.: Знання-прес, 2002. – 149 с.
5. Згуровський М. Дипломована псевдоосвіта або суперечності перехідного періоду в сфері вищої освіти України // Дзеркало тижня. – 2006. – № 6(585), 18 – 24 лютого.
6. Княгинен В., Трунова Н. Массовое образование: социальный запрос или потребность экономики? // www.csr-nw.ru
7. Кузнецова И. Эффективность образования в инновационной системе: факторы и стратегии // Економіст. – 2007. – № 9. – С. 16–21.
8. Мазур А.А., Стогний В.С., Осадчая Н.В. Технопарки Китая // Наука и инновации. – 2006. – Т. 2. – № 3.
9. Образование в Китайской Народной Республике // <http://rus-sian.piole.com.ch>
10. Фадеева В. Национальная инновационная система Германии // www.innovbusiness.ru
11. Шелюбская Н.В. Новая инновационная политика ЕС // <http://vasilievaa.narod.ru>