

Полозенко Д.В.,

доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України,
завідувач відділу бюджетних видатків соціальної сфери
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ

Проаналізовано основні тенденції фінансування та напрями удосконалення управління професійно-технічними навчальними закладами.

The author analyzes the main trends of financing and directions of improving the management of technical-vocational educational establishments.

В умовах формування ринкової економіки активно використовується людський капітал, під яким розуміють притаманну людині потенційну здатність створювати прибуток. Людина є головною рушійною силою суспільства, й саме тому держава має спрямовувати інвестиції безпосередньо на розвиток її свого потенціалу, на підготовку кваліфікованих фахівців через вищі навчальні заклади, професійно-технічну освіту, використовуючи різноманітні форми стимулювання інноваційної діяльності, зокрема державний бюджет, пільгове кредитування, різні податкові преференції. Нині значно підвищено вимоги до людини, до її розумових і фізичних здібностей; вона відіграє дедалі більшу роль у розвитку економіки, науки, культури. На сучасному етапі посилюється процес перетворення науки на продуктивну силу, поєднання науки й виробництва. Численні матеріали свідчать, що економіка рухається в бік обслуговування; сфера послуг поступово стає основним джерелом наповнення ВВП.

Державний комітет статистики замість людського капіталу використовує поняття “економічно активне населення”, під яким розуміється населення віком 15—70 років, що забезпечує пропозицію робочої сили для виробництва товарів і послуг. Економічно активне населення — це особи, зайняті економічною діяльністю, яка приносить дохід, і безробітні. За останні роки в розвинутих країнах сталися значні зміни: частка осіб, що працюють у сфері послуг, зросла до 70—80 %. В Україні їх частка є незначною: станом на 1 січня 2007 року у сфері послуг працювало близько 2 млн осіб, або 9 % економічно активного населення України.

Проблема підготовки спеціалістів робітничих професій із кожним роком заострюється, що є однією з основних причин негативних процесів у економіці країни. Статистичні дані свідчать про те, що таких спеціалістів готується дедалі менше. Так, якщо в 1990/91 навчальному році у професійно-технічних училищах

(ПТУ) України вчилося 660 тис. осіб, то у 2007/08-му — 454 тис.¹. І це при тому, що підприємства, компанії, фірми потребують спеціалістів нового покоління. Нині серед безробітних є й випускники ПТУ: за даними Держкомстату України у 2007 році шукав роботу кожен третій колишній учень професійно-технічного закладу. Чисельність безробітних у країні залишається доволі високою — 7,1 %. До речі, серед тих, хто шукає роботу, є чимало осіб із вищою освітою — кожний четвертий.

Оскільки підготовка окремих фахівців здійснювалася без урахування потреб ринку, то сформувався професійно-кваліфікаційний дисбаланс: маємо перевиробництво одних і нестачу інших робітничих спеціальностей. Із метою усунення дисбалансу працівники окремих регіональних служб зайнятості періодично проводять серед учнів загальноосвітніх шкіл дослідження щодо їх професійної орієнтації. Результати аж ніяк не втішні. Так, у Тернопільській області вчитися у професійно-технічних закладах виявили бажання лише 12 % опитаних, а здобути фах інженера — тільки 1,4 %.

При цьому слід зазначити, що жодна держава, незалежно від рівня розвитку економіки, не ставить перед собою завдання забезпечення всіх випускників ВНЗ і професійно-технічних закладів роботою за спеціальністю. Так, у Японії лише 50 % випускників працюють за обраною спеціальністю, а решта зайняті в різних галузях на робітничих посадах. Утім, робітники, котрі працюють не за фахом, не переймаються, адже одержують належну оплату праці та мають можливість кар'єрного росту.

Дещо інша ситуація в Україні. Соціологічні дослідження, проведені в місті Києві, показали: молодь не вважає, що хороша освіта є головною умовою успішної кар'єри². На думку опитаних, у сучасних умовах активно розвивається сфера послуг і тому для роботи на підприємстві можна обмежитися знанням іноземної мови. Безумовно, з цим погодитися не можна: для роботи у сфері послуг іноземної мови замало, потрібні глибокі професійні знання й навички.

Варто наголосити, що в нашій державі останнім часом ухвалено ряд законів, спрямованих на працевлаштування колишніх учнів ПТУ. Зокрема, закони “Про професійно-технічну освіту” від 10.02.1998 № 103/98-ВР, “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 05.02.1993 № 2998-XII, “Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю” від 04.11.2004 № 2150-IV гарантують працездатній молоді рівне з іншими громадянами право на працю.

Отже, можна констатувати, що нормативно-правова база забезпечення державного сприяння соціальному становленню й розвитку молодих громадян сформована, залишається побажати, щоб вона використовувалася на практиці. Адже

¹ Статистичний щорічник України за 2007 рік. — К.: Консультант, 2008. — С. 454.

² Дзеркало тижня. — 2008. — № 31. — 23 сер.

дія названих законів неодноразово призупинялася, попри те, що проблема підготовки спеціалістів робітничих професій залишалася досить гострою та вимагала якнайшвидшого розв'язання.

Порушення зазначених законів є однією із причин появи безробітних. Станом на 1 січня 2008 року в Україні їх налічувалося 1417,6 тис. осіб, у тому числі у віці 25—29 років 76,5 %³ (при цьому кожен безробітний із числа випускників має вищу або середню спеціальну освіту, на яку держава витрачає багатомільйонні кошти). Зауважимо, що безробіттю молоді сприяють і роботодавці, які, на відміну від західноєвропейських колег, не завжди бажають витрачати кошти на підготовку фахових працівників для своїх підприємств. Замість молодих спеціалістів із відповідною освітою вони надають перевагу досвідченим робітникам і тим самим упускають перспективу розвитку виробництва на новій технологічній основі.

Слід наголосити, що центральні органи влади звертали мало уваги на стан підготовки робітничих кадрів для народного господарства. Лише нещодавно уряд розробив заходи з підготовки й закріплення молодих фахівців за робочими місцями. Постановою від 19.03.2008 № 223 Кабінет Міністрів визначив перелік професій (спеціальностей), за якими роботодавцям може надаватися дотація для забезпечення молоді першим робочим місцем. До переліку включено мулярів, малярів, електрозварників, слюсарів-ремонтників, фрезерувальників, токарів, трактористів-машиністів сільськогосподарського виробництва, інженерів, а також такі спеціальності, як металорізальні верстати й системи, інструментальне виробництво, обробка металів. З невідомих нам причин із даного переліку випало декілька важливих робітничих спеціальностей, зокрема ковалі, слюсарі-інструментальники, швачки, ливарники тощо.

Закон “Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю”, ухвалений у 2004 році, фактично почав діяти лише у 2007 році, коли в бюджеті було передбачено 32 млрд грн роботодавцям, а також кошти на компенсацію витрат Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття. У законі, зокрема, зазначено, що дотація надається в разі прийняття молодого фахівця на перше робоче місце за здобутою професією терміном на два роки та за умови відсутності в роботодавця протягом останніх шести місяців скорочення чисельності працюючої за фахом молоді. На наш погляд, прийняте рішення не лише поліпшить правовілаштування випускників, а й стимулюватиме розвиток пріоритетних галузей економіки.

Нині існує потреба у збільшенні кількості фахівців робітничих професій, що готуються професійно-технічними навчальними закладами, для провідних галузей промисловості. Адже, як уже зазначалося, їх число скорочується, й особливо це стосується спеціалістів для вугільної й гірничорудної промисловості. У 2007 році

³ Статистичний щорічник України за 2007 рік. — К.: Консультант, 2008. — С. 374—375.

професійно-технічними навчальними закладами підготовлено 285,1 тис. кваліфікованих робітників проти 427,9 тис. у 1985-му. Дефіцит робітничих кадрів відчувають також будівельна й металообробна галузі. На жаль, Держкомстат України не надає інформації про підготовку робітників за окремими професіями, а лише загальні дані (табл. 1).

Таблиця 1. Динаміка підготовки спеціалістів професійно-технічними училищами, 1991—2007 роки

Рік	Кількість закладів	Чисельність учнів, тис. осіб	Прийнято учнів, тис. осіб	Підготовлено (випущено) кваліфікованих робітників, тис. осіб
1991	1251	648,4	377,4	338,1
2000	970	524,6	307,3	266,8
2002	962	501,9	311,0	282,4
2006	1021	473,8	303,7	289,3
2007	1022	454,4	299,2	285,1

Джерело: Статистичний щорічник України за 2007 рік. — К.: Консультант, 2008. — С. 460.

За останні роки чисельність учнів у ПТУ зменшилася на 194 тис. осіб, а прийом — на 78,2 тис., і це при тому, що багато роботодавців відчувають гостру потребу у випускниках таких закладів. Разом із тим частина молоді, отримавши робітницьку кваліфікацію за державний кошт, відмовляються працювати за спеціальністю, обираючи спосіб заробітку “купи-продай”. Крім того, певний відсоток фахівців виїжджають за кордон, де працюють не завжди в нормальніх умовах, із ненормованим робочим днем, зазнають морального гноблення.

Слід зазначити, що проблема трудової міграції сьогодні має особливе значення: збільшилися її масштаби, з'являються нові нелегальні форми працевлаштування, почалися виїзди на роботу до Росії чоловіків віком від 25-ти до 40 років. Там вони працюють будівельниками, водіями тощо. Що стосується далекого зарубіжжя, то воно приваблює молодих спеціалістів віком від 25 років, які праґнуть там працювати й залишитися назавжди. Від'їжджають молоді люди, які знають іноземну мову та не обтяжені сімейними обов'язками. При цьому у країнах Східної Європи серед працюючих переважають жінки з вищою освітою.

Наразі в Україні поступово налагоджується система відтворення робітничих кадрів, держава фінансує освітні заклади відповідно до темпів зростання ВВП (табл. 2).

У 2001—2007 роках ПТУ отримували в середньому 1410,1 млн грн бюджетних коштів на рік. Фінансування закладів професійно-технічної освіти зросло у 4,6 раза, а підготовка (випуск) кваліфікованих робітників, навпаки, скоротилася майже вдвічі. Крім бюджетних ПТУ отримують кошти від спонсорів, благодійних фондів тощо. Але їх все одно недостатньо для нормального навчального процесу, до того ж використання таких коштів не завжди ефективне, що є однією із причин додаткової потреби у фінансових ресурсах.

Таблиця 2. Динаміка фінансування навчальних закладів України за 2001—2007 роки

Рік	Разом		Дошкільна освіта		Загальна середня освіта		Професійно-технічна освіта		Вища освіта	
	млн грн	% до ВВП	млн грн	% до ВВП	млн грн	% до ВВП	млн грн	% до ВВП	млн грн	% до ВВП
2001	9903,9	4,85	1104,1	0,54	4046,7	1,98	586,0	0,29	3204,0	1,57
2002	12 269,0	5,43	1372,3	0,61	4931,0	2,18	733,0	0,32	4167,0	1,84
2003	14 977,7	5,60	1710,2	0,64	6243,7	2,33	891,6	0,33	4627,9	1,73
2004	18 333,2	5,31	2059,5	0,60	7517,3	2,18	1137,6	0,33	5815,9	1,68
2005	26 815,5	6,07	2940,7	0,67	11 158,8	2,53	1749,9	0,39	7934,2	1,80
2006	33 792,8	6,21	3825,1	0,70	14 229,2	2,61	2096,0	0,39	9935,7	1,83
2007	44 333,6	6,22	5257,7	0,74	18 849,5	2,64	2676,4	0,37	12 827,8	1,80
Середній показник	22 918,0	5,67	2609,9	0,64	9568,0	2,35	1410,1	0,35	6930,4	1,75

Джерело: статистичні збірники Міністерства фінансів України за відповідні роки.

Такий стан із підготовкою й фінансуванням триватиме доти, доки існуватиме чинна система підготовки робітників професійно-технічними училищами; воно має бути радикально реформована відповідно до вимог ринкової економіки. Це розуміють у вищих інституціях країни, проте далі декларативних заяв справа не рухається.

Зауважимо, що підготовкою спеціалістів робітничих професій займаються поряд із державними 760 приватних ПТУ. Саме вони мали б становити серйозну конкуренцію відповідним державним закладам. Професійно-технічна освіта — це цілий комплекс допоміжних інституцій, без яких не може здійснюватися навчальний процес.

Кожна така інституція потребує якісного управління на макро- й мікрорівні. Нині управління ПТУ здійснює, з одного боку, Міністерство праці та соціальної політики, з другого — Міністерство освіти і науки. При цьому функції міністерств часто дублюються, що не на користь навчальному процесові. Крім них професійно-технічною підготовкою фахівців опосередковано займаються понад 1700 управлінь центральних і регіональних органів та науково-технічних працівників. Майже 300 співробітників працюють над проблемами професійно-технічної освіти в Академії педагогічних наук України та її структурних підрозділах. Зокрема, відділення педагогіки і психології професійно-технічної освіти, Інститут професійно-технічної освіти, Інститут педагогічної освіти і освіти дорослих, Донецький інститут післядипломної освіти інженерно-педагогічних працівників, Львівський науково-педагогічний центр професійної освіти, кафедра професійної освіти Центрального інституту післядипломної педагогічної освіти.

Навчально-виробничий процес забезпечують 49 тис. педагогічних працівників, у тому числі 24 тис. майстрів виробничого навчання. За такої широкої мережі професійно-технічної освіти управлінська система має відповідати сучасним

вимогам ринку. Центральні й регіональні органи мали б розробити нову редакцію Концепції розвитку професійно-технічної освіти й новий закон “Про професійно-технічну освіту”, що сприяло б розвиткові всієї системи підготовки робітничих кадрів, і насамперед для провідних галузей економіки.

Незважаючи на те, що в системі ПТУ працює значна частина висококваліфікованих фахівців, менеджерів нового покоління, чинний порядок підготовки спеціалістів робітничих професій не відповідає новим умовам господарювання. Деякі автори пропонують сформувати відокремлений, самостійний державний управлінський орган, подібний тому, що діяв в умовах планової економіки, — Державний комітет України з професійно-технічного навчання, наділивши його функціями управління підготовкою спеціалістів робітничих професій відповідно до попиту підприємств, а також підвищенням кваліфікації робітників тощо.

Саме на таку реформу орієнтують Указ Президента України “Про Основні напрями реформування професійно-технічної освіти в Україні” від 08.05.1996 № 322/96, яким передбачається “зберегти на період виходу з кризи та перебудови економіки країни мережу професійно-технічних закладів освіти у загальнодержавній власності, централізоване управління професійно-технічною освітою з розширенням автономії навчальних закладів та державне регулювання системи підготовки робітничих кадрів”. Отож, хоча Україна перебуває під впливом світової фінансової кризи, підготовку фахівців середньої й вищої кваліфікації не слід звужувати.

Стосовно реформи системи ПТУ є й інші пропозиції. окремі керівники освітньої галузі вважають, що система професійної освіти має готовувати не 30 % спеціалістів, як зараз, а 70 %⁴. На наш погляд, цього робити не варто, пам'ятаючи, що національний дохід залежить від інтелекту нації. Вітчизняні вчені наголошують, що “сучасне високотехнологічне виробництво потребує не часткового робітника, не залежну людину, а людину вільну, озброєну сучасними знаннями, вмінням їх застосовувати й ефективно використовувати”⁵. Саме такі фахівці користуються попитом в умовах ринку.

Україна має великий досвід підготовки фахівців для різних галузей економіки, яким доцільно було б скористатися в сучасних умовах. У роки планової економіки великі промислові підприємства мали власні науково-дослідні інститути, де крім наукових досліджень, готувалися робітничі кадри, а інженерно-технічний персонал підвищував свою кваліфікацію. Так, ВО імені С.П. Корольова, яке в минулі роки було основним виробником високоінтелектуальної продукції для космосу, атомної енергетики, авіації тощо, мало чотири науково-дослідних інститути. Однак унаслідок корпоратизації і приватизації об'єднання втратило значну частину своїх науково-виробничих об'єктів, які стали приватною власністю.

⁴ Дзеркало тижня. — 2008. — № 29. — 9 вер. — С. 9.

⁵ Чухно А.А., Юхименко П.І., Леоненко П.М. Сучасні економічні теорії: Підруч. — К.: Знання, 2007. — С. 87.

Варто зауважити, що ряд суб'єктів господарювання мають порівняно стабільне виробництво, особливо ті з них, що зберегли свої кадри. У цьому плані заслуговує на увагу ВАТ “Меридіан” імені С.П. Корольова, де 50 % плюс одна акція належать державі, хоча чисельність працівників значно скоротилася. Якщо раніше тут працювало 12 тис. спеціалістів, то зараз — близько 900 віком 50 років і старше.

ВАТ “Меридіан”, як і інші компанії України, має потребу в молодих фахівцях. Для того щоб якось утримати колишніх випускників ПТУ на робочих місцях, керівництво товариства створює їм необхідні умови для роботи й відпочинку: встановлює персональну заробітну плату, доплачує за обіди, безкоштовно розміщує молодих спеціалістів у гуртожитках, видає спецодяг, навчає сучасній технології виробництва. Таким чином, при підготовці робітничих кадрів тут впроваджуються ринкові відносини, вивчається досвід розвинутих країн світу, які винайшли нові, прогресивні форми підготовки фахівців.

До речі, західноєвропейські країни, США, Японія активно використовують корпоративну систему підготовки кваліфікованих робітників. Досить поспатися на такі всесвітньовідомі конгломерати США, як “Морган Стенлі”, “Меріл Лінг”, “Голдман Сакс”, які не шкодують інвестицій у людські ресурси та вже вкотре довели: їх нині діє висновок Адама Сміта, що “людина є основним капіталом, який реалізується в особистості”⁶. Європейські країни давно зрозуміли цю істину й тому значну частину фінансових ресурсів вкладають у людину. Не відстає від конгломератів США й Російська Федерація, яка теж готує робітників за корпоративною системою.

Відповідно до Закону “Про холдингові компанії в Україні” від 15.03.2006 № 3528-IV у нашій країні сформовані та активно діють холдингові компанії й корпорації холдингового типу. Хоча даний закон не передбачає утворення корпоративних форм професійного навчання, підприємства холдингу так чи інакше об’єднані економічними й технологічними відносинами, що є основою для застосування нових, прогресивних форм підготовки молодих спеціалістів робітничих професій для роботи в ринкових умовах. Прикладом може слугувати компанія “Метінвест холдинг”, яка витрачає значні кошти на підготовку й утримання колишніх учнів ПТУ (які, до речі, не завжди бажають працювати у виробничій сфері, тож компанія, як і інші, має гостру потребу у спеціалістах робітничих професій). Цю й подібні компанії варто було б інтегрувати з чинною системою професійно-технічного навчання. Для цього, на нашу думку, потрібно ухвалити закон про реформування системи підготовки спеціалістів робітничих професій через професійно-технічні навчальні заклади.

Аналіз численних матеріалів свідчить, що таке об’єднання найповніше відповідає потребам підприємств, скорочує термін набуття колишніми учнями ПТУ практичного досвіду з 5-ти до 2–2,5 років та має інші переваги.

⁶ Сміт А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Соцэкгиз, 1937. — С. 208.

З метою підвищення рівня знань учнів ПТУ треба здійснити ряд заходів, зокрема:

- диференціювати оплату праці ви кладачів і майстрів ПТУ: оплату праці вчителів загальноосвітніх предметів проводити за рахунок державного бюджету, а оплату праці вчителів спеціальних предметів і виробничу практику — за рахунок коштів роботодавців;
- зменшити податкове навантаження на транспортні засоби ПТУ;
- розробити українську модель підготовки робітничих професій, яка відповідала б сучасним вимогам ринку праці;
- разом із роботодавцями розробити кваліфікаційні характеристики та запровадити їх у окремих регіонах у вигляді пілотних проектів;
- підпорядкувати систему ПТУ відповідним холдинговим компаніям;
- узагальнити досвід фінансування ПТУ з обласних бюджетів та поширити його на всі регіони країни;
- першочергово забезпечувати ПТУ сучасною технікою й технологіями;
- запровадити у старших класах курс професійної орієнтації, залучивши для його проведення авторитетних, висококваліфікованих фахівців відповідних професій;
- розгорнути широку кампанію у ЗМІ стосовно піднесення престижу робітничих професій.

Слід зазначити, що після ухвалення законів “Про освіту” (зі змінами від 19.12.2006 № 1060-ХII) і “Про професійно-технічну освіту” сталися істотні зміни, які не знайшли відображення в цих законах. Отже, доцільно було б розробити єдиний закон, який позбавив би Міністерство освіти і науки необхідності займатися професійно-технічною освітою.

Сьогодні Україна перебуває під тиском світової фінансової кризи, що впливає на всі сегменти національної економіки, в тому числі на ринок праці, який дещо із запізненням реагує на динаміку економічних перетворень — через два — три місяці (цю особливість варто врахувати при розробці попереджувальних заходів із боротьби з кризою). Уже в листопаді 2008 року на підприємствах металургійної, хімічної, гірничо-збагачувальної промисловості намітилася тенденція до скорочення робочого часу й відправлення людей у адміністративні відпустки. Імовірно, зменшення числа працюючих спостерігатиметься й у поточному році.

Однак, як уже зазначалося, світова фінансова криза не усуває потреби в підготовці кваліфікованої робочої сили, на яку існує постійний попит у будь-якій державі, у тому числі в Україні. За оцінками експертів, у 2009 році рівень безробітних становитиме 8—9 %. Нагадаємо, що у 2000-му частка осіб, що не мають роботи, була значно вищою — 11,6 %, а у 2005-му — 7,2%⁷. Але й за цих умов попит на робітничі професії не зменшувався, помітного скорочення кваліфікованих

⁷ Статистичний щорічник України за 2007 рік. — К.: Консультант, 2008. — С. 373.

і малокваліфікованих робітників не сталося. Якщо на окремих підприємствах воно й мало місце, то органи державної служби зайнятості за рахунок вакансій у інших галузях влаштовували таких працівників на відповідні робочі місця.

У цьому контексті варто використати досвід розвинутих країн, де для звільнених робітників, як правило, створюють додаткові робочі місця, навчають їх нових спеціальностей тощо. Такі заходи є набагато популярнішими, ніж ті, що застосовують українські роботодавці, — зниження рівня зарплати, яка й так не висока, встановлення неповного робочого тижня, надання працівникам відпустки за власний рахунок та ін. Зазначимо, що середньомісячна номінальна заробітна плата найманых працівників в Україні у 2007 році становила 1351 грн. У ряді регіонів (Вінницька, Волинська, Херсонська області та ін.) вона ледь перевищувала 1000 грн. Низька оплата праці, зокрема шахтарів, спонукає робітників до міграції не лише з депресивних регіонів, а й із крупних промислових міст України.

Підкреслимо, що робітники інженерно-технічних спеціальностей високої кваліфікації навіть в умовах фінансової кризи в жодній країні без роботи не залишається. При цьому слід зауважити, що між претендентами на високооплачувану і престижну роботу існує запекла конкурентна боротьба, до якої має бути готовим кожен фахівець.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок: вітчизняна система професійно-технічного навчання потребує радикального реформування в напрямі децентралізації управління з метою поєднання теоретичних знань учнів із практичним навчанням безпосередньо при крупних ВАТ України. Для цього потрібно на початковій стадії надати останнім необхідну фінансову підтримку з одночасним посиленням контролю ефективності використання виділених коштів.