

# ФІНАНСИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ СТРАТЕГІЧНІ ПИТАННЯ

Ян ГЕРЧИНСЬКИЙ



**ФІНАНСИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ:  
ОКРЕМІ СТРАТЕГІЧНІ ПИТАННЯ**

## ПУБЛІКАЦІЇ ШВЕДСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ПРОЕКТУ «ПІДТРИМКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ»

- А. Ткачук, *«Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції»*, 2015
- М. Гербст, Я. Герчинський, *«Децентралізація освіти у Польщі: Досвід 25 років»*, 2015
- Р. Шиян, *«Децентралізація освіти у Польщі. Досвід для України»*, 2016
- А. Сеїтосманов, В. Мархлевський, О. Фасоля, *«Методичні рекомендації щодо створення системи управління освітою об'єднаних територіальних громад»*, 2016
- Д. Янг, *«Місьцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії»*, 2016

Шведсько-український проект  
«Підтримка децентралізації в Україні»

# **ФІНАНСИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ СТРАТЕГІЧНІ ПИТАННЯ**

**ЯН ГЕРЧИНСЬКИЙ**

Інститут освітніх досліджень

Варшава, Польща

Київ 2017

УДК 373.3/.5.014.54/.55:352/354](477)  
Г41

**Герчинський, Я.**

Г41 Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання / Герчинський Я. — К.: ТОВ "Видавництво "Юстон" 2017. — 152 с.

ISBN 978-617-7361-30-4

Ця публікація містить огляд основних проблем освітніх фінансів в Україні через призму інституційних та демографічних змін. Основним фокусом є розподіл фінансування як на центральному (надання освітньої субвенції засновникам шкіл) так і на місцевому (становлення бюджетів шкіл) рівнях. В публікації наведено прикладний досвід деяких країн перехідного періоду, що може бути корисним для українських реформаторів.

Розраховано на українських політиків, експертів з питань освіти, децентралізації та міжбюджетних фінансових відносин.

УДК 373.3/.5.014.54/.55:352/354](477)

*Матеріал підготовлений у рамках шведсько-українського проекту "Підтримка децентралізації в Україні", що фінансується Шведським агентством міжнародного розвитку SIDA та впроваджується компанією SKL International, яка є дочірньою організацією Шведської асоціації місцевих влад та регіонів SALAR*

ISBN 978-617-7361-30-4

© © SKL International 2017

## | ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Регіональні тенденції загальної середньої освіти в Україні</b> .....	<b>15</b>
1.1 Учні, школи та класи .....	16
1.2 Видатки у розрахунку на одного учня та на один клас .....	27
<b>2. Ефективність освіти у сільській місцевості в Україні</b> .....	<b>31</b>
2.1 Огляд цілей та основного предмету програми дослідження .....	32
2.2 Основні результати дослідницького проекту .....	35
2.3 Висновки .....	43
<b>Додаток А.</b> Програма дослідження забезпечення освіти в сільській місцевості .....	45
<b>3. Варіанти політики щодо фрагментарності шкільних мереж в Україні</b> .....	<b>51</b>
3.1 Український шлях до неефективності шкіл .....	53
3.2 Перспектива освітньої децентралізації .....	54
3.3 Жорстка бюджетна дисципліна .....	56
3.4 “М’які” політичні заходи для заохочення консолідації шкіл ..	58
3.5 Увага до якості малих сільських шкіл .....	60
3.6 Програма “Мала школа” в українських умовах .....	62
3.7 Висновки .....	64
<b>Додаток Б.</b> Українські інноваційні підходи до вирішення проблеми малокомплектних сільських шкіл .....	65
<b>Додаток В.</b> Пояснення щодо деяких типів шкіл у Польщі .....	70
<b>4. Формули розподілу освітньої субвенції в країнах перехідного періоду</b> .....	<b>75</b>
4.1 Приклад дистрибутивної формули: Польща .....	77

4.2	Приклад нормативної формули: Естонія . . . . .	86
4.3	Неадміністративні чинники для малих класів сільських шкіл . . . . .	93
<b>5.</b>	<b>Огляд формули розподілу освітньої субвенції 2016 року . . . . .</b>	<b>97</b>
5.1	Загальна структура поточної формули розподілу освітньої субвенції . . . . .	98
5.2	Деталі формули . . . . .	100
5.3	Аналіз формули . . . . .	104
5.4	Сильні та слабкі сторони формули розподілу 2016 року . . . . .	111
<b>6.</b>	<b>Пропозиція структури формули розподілу освітньої субвенції . . . . .</b>	<b>115</b>
6.1	Дві основні проблеми, які повинні вирішуватися у формулі . . . . .	116
6.2	Запропонована структура формули . . . . .	119
6.3	Методологічні проблеми, пов'язані з оцінкою основних чинників у запропонованій формулі . . . . .	121
6.4	Заключні ремарки . . . . .	124
<b>7.</b>	<b>Формування індивідуальних бюджетів шкіл . . . . .</b>	<b>125</b>
7.1	Належні процедури освітніх фінансів на місцевому рівні . . . . .	127
7.2	Чинна ситуація в Україні . . . . .	129
7.3	Приклади регулювання місцевих фінансів у сфері шкільної освіти в кількох країнах перехідного періоду . . . . .	135
7.4	Висновки для України . . . . .	145
	<b>Джерела для посилання . . . . .</b>	<b>149</b>

## ПЕРЕЛІК ТАБЛИЦЬ

<b>Таблиця 1.</b>	Регіони України та віднесені до них області . . . . .	15
<b>Таблиця 2.</b>	Шкільні мережі у відібраних районах . . . . .	33
<b>Таблиця 3.</b>	Кількісні показники щодо шкіл і учнів у відібраних районах . . . . .	33
<b>Таблиця 4.</b>	Елементи даних, що збиралися для аналізу . . . . .	34
<b>Таблиця 5.</b>	Групи використаних індикаторів . . . . .	35
<b>Таблиця 6.</b>	Наповнюваність школи та класу у відібраних районах . .	36
<b>Таблиця 7.</b>	Поточні витрати у розрахунку на одного учня та на один клас . . . . .	37
<b>Таблиця 8.</b>	Кількість працівників шкіл у розрізі повних ставок у розрахунку на клас і на одного учня . . . . .	39
<b>Таблиця 9.</b>	Кількість уроків на тиждень в одному класі та відсоток вчителів серед усіх працівників школи . . . . .	40
<b>Таблиця 10.</b>	Індивідуальне навчання . . . . .	41
<b>Таблиця 11.</b>	Відстань між школами . . . . .	42
<b>Таблиця 12.</b>	Огляд польської системи місцевого самоврядування . . . . .	78
<b>Таблиця 13.</b>	Коефіцієнти, які застосовуються у польській формулі розподілу для дорослих учнів . . . . .	82
<b>Таблиця 14.</b>	Деякі коефіцієнти для освітніх завдань у польській формулі розподілу . . . . .	82
<b>Таблиця 15.</b>	Деякі коефіцієнти для неосвітніх завдань у польській формулі розподілу . . . . .	83
<b>Таблиця 16.</b>	Параметри, які використовуються у коригуючому коефіцієнті в польській формулі розподілу . . . . .	85
<b>Таблиця 17.</b>	Еволюція кількості вагових коефіцієнтів у польській формулі розподілу . . . . .	85
<b>Таблиця 18.</b>	Огляд естонської системи місцевого самоврядування . . . . .	87



<b>Таблиця 19.</b> Складові обсягу коштів на одного учня для міських шкіл в Естонії .....	90
<b>Таблиця 20.</b> Коефіцієнти для сільських шкіл в естонській формулі розподілу в 2004 р. ....	90
<b>Таблиця 21.</b> Коефіцієнти 2015 року та кількість учнів .....	100
<b>Таблиця 22.</b> Адміністративні одиниці, учні та класи в негірських міських та сільських школах. ....	105
<b>Таблиця 23.</b> Вагові коефіцієнти, наповнюваність класів та зважена наповнюваність класів для негірських міських та сільських шкіл .....	106
<b>Таблиця 24.</b> Адміністративні одиниці, учні та класи в гірських міських та сільських школах. ....	107
<b>Таблиця 25.</b> Вагові коефіцієнти, наповнюваність класів та зважена наповнюваність класів для гірських міських та сільських шкіл .....	107
<b>Таблиця 26.</b> Адміністративні одиниці та учні в негірських сільських школах (2003 р.) .....	108
<b>Таблиця 27.</b> Адміністративні одиниці, учні та наповнюваність класів у негірських сільських школах (2003 р.) .....	109
<b>Таблиця 28.</b> Відносні коефіцієнти для міських та районних шкіл ...	110
<b>Таблиця 29.</b> Відносні вагові коефіцієнти для учнів, які проживають, і для учнів, які приходять на навчання у школах-інтернатах. ....	111

---

**ПЕРЕЛІК ГРАФІКІВ**

<b>Графік 1.</b>	Кількість учнів ЗНЗ у 2007-2015 рр. ....	17
<b>Графік 2.</b>	Зміни в кількості учнів у 2007-2015 рр. ....	18
<b>Графік 3.</b>	Відносна зміна кількості учнів сільських, міських шкіл та школах м. Києва у 2007-2015 рр. ....	20
<b>Графік 4.</b>	Відносна кількість ЗНЗ у 2007-2015 рр. ....	21
<b>Графік 5.</b>	Середній розмір шкіл у містах у 2007-2015 рр. ....	22
<b>Графік 6.</b>	Середній розмір шкіл у селах у 2007-2015 рр. ....	23
<b>Графік 7.</b>	Середня наповнюваність класів у міських загальноосвітніх школах у 2007-2015 рр. за регіонами. ....	25
<b>Графік 8.</b>	Середня наповнюваність класів у сільських загальноосвітніх школах у 2007-2015 рр. за регіонами. ....	26
<b>Графік 9.</b>	Видатки у розрахунку на одного учня для загальноосвітніх навчальних закладів за 2007-2015 рр. за регіонами ....	28
<b>Графік 10.</b>	Видатки в розрахунку на один клас для загальноосвітніх навчальних закладів за 2007-2015 рр. за регіонами ....	29
<b>Графік 11.</b>	Розподіл учнів за категоріями районів у 2003 та 2015 рр. ....	113

## | СКОРОЧЕННЯ

Для зручності сприйняття в публікації використовуються такі скорочення:

- АК** адміністративний компонент бюджету шкіл
- ЗМІ** засоби масової інформації
- ЗНЗ** загальноосвітній навчальний заклад
- ЗНО** зовнішнє незалежне оцінювання
- ЗП** заробітна плата
- КЕКВ** Класифікація виробів
- Мінфін** Міністерство фінансів України
- МОН** Міністерство освіти і науки України
- Н** нормативний обсяг коштів
- НВ** навантаження вчителя
- ННК** нормативна наповнюваність класів
- НП** навчальний план
- ОЕСР** Організація економічного співробітництва та розвитку
- ОМС** орган місцевого самоврядування
- ОТГ** об'єднана територіальна громада

---

## | ВСТУП

Ця публікація є добіркою напрацювань для дискусій, що проходять в Україні з питань реформування системи фінансування загальної середньої освіти. Ці дискусії є особливо важливими та вчасними саме сьогодні, коли Україна розпочинає далекосяжні реформи після перемоги Революції гідності 2013-2014 років. Реформування, що торкнеться загальної середньої освіти в Україні, включає дві гілки – реформу децентралізації влади (ініційована у грудні 2014) та освітню реформу “Нова українська школа” (вересень 2016).

Реформа децентралізації влади має на меті створення сучасної європейської системи місцевого самоврядування в Україні, керувати якою будуть демократично обрані ради. Ця система матиме незалежні бюджети, сильну інституційну автономію та відповідатиме за низку соціальних функцій, серед яких загальна середня освіта буде однією з основних. Деякі важливі кроки на шляху цієї реформи вже зроблені. Зокрема, прийняття нового Бюджетного Кодексу в грудні 2014 року, який окреслює сучасну систему фінансів місцевого самоврядування, визначає дохідну базу та закріплює видатки. Освіта відзначається в обох компонентах бюджету. В дохідній частині громади, міста обласного значення та райони отримуватимуть з державного бюджету освітню субвенцію, обраховану відповідно до кількості учнів. У видатковій частині ці органи місцевого самоврядування відповідатимуть за управління та фінансування усіх загальноосвітніх

навчальних закладів. Іншими важливими джерелами надходжень до бюджетів, що визначені Кодексом, є частка національних податків (податок на доходи фізичних осіб тощо), інші галузеві субвенції, зокрема медична субвенція та базова дотація (дотація вирівнювання для підтримки менш фінансово успішних громад).

Одночасно Уряд розпочав процес укрупнення базового рівня місцевого самоврядування шляхом створення нових територіальних громад. Очікується, що цей процес об'єднання призведе до утворення з 12 тисяч дрібних та слабких існуючих громад значно меншої кількості більших та спроможних об'єднаних територіальних громад. Об'єднання є передумовою для передачі громадам соціальних функцій, таких як дошкільна та загальна середня освіта, та отримання ними зазначених вище доходів, включаючи освітню субвенцію. Наразі близько 500 громад вже створено або знаходяться в процесі створення. Концепція децентралізації передбачає, що всі громади об'єднуються відповідно до затверджених планів та візьмуть на себе велику частину повноважень районів, у тому числі повноваження щодо забезпечення освіти (дошкільної та загальної середньої). Паралельно передбачається укрупнення районів.

Реформа децентралізації влади матиме вплив на всі школи України, адже історично управління та фінансування навчальних закладів здійснювали місцеві державні адміністрації. Перетворення місцевих державних адміністрацій на демократично обрані органи місцевого самоврядування призведе до підвищення їхньої ролі в управлінні освітою. Цікаво, що тільки частина місцевої адміністративної системи відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Крім ОТГ це міста обласного значення, що мають власні бюджети, і де виконавчі комітети формуються обраними міськими радами.

Другою важливою реформою, започаткованою в Україні, є освітня реформа "Нова українська школа". Ця реформа була оголошена нещодавно. Перша Концепція цієї реформи була оприлюднена Міністерством освіти і науки України у вересні 2016 року. Реформа сфокусована на змісті освіти, методиках викладання, підручниках та навчальних посібниках. Проте вона також стосується структурного реформування (потенційний поділ загальноосвітніх навчальних закладів на два окремі навчальні заклади) та фінансування (збільшення фінансової автономії шкіл та збільшення прозорості та неупередженості при розподілі ресурсів). Тому, як і реформа децентралізації влади, освітня реформа вплине на функціонування та фінансування кожної школи в Україні.

Враховуючи важливість та невідкладність цих двох реформ, актуальність публікації щодо освітніх фінансів України є безсумнівною. Ми

розглянемо питання реформування системи освітніх фінансів з акцентом на загальну середню освіту (дошкільна та професійно-технічна освіта згадуються побіжно). Основними темами публікації є сільські школи та формули розподілу освітніх субвенцій. Поточні національні та регіональні тренди описані в розділі 1, де також висвітлюється проблема низької ефективності сільських шкіл. Ця тема ще глибше розкривається в розділі 2, де наводиться глибокий аналіз системи освіти в 40 сільських регіонах України. Розділ 3 представляє варіанти стратегій, що є доступними для українських реформаторів для вирішення питань неефективності шкільної мережі в сільській місцевості.

Починаючи з розділу 4, увага переноситься на іншу тему, а саме, на формули розподілу освітніх субвенцій. Огляд двох різних моделей (Польщі та Естонії) доповнено детальним аналізом формули розподілу освітньої субвенції, що діяла у 2015 та 2016 роках (розділ 5). У розділі 6 представлено пропозицію та низку технічних питань щодо альтернативної формули, яка є краще пристосованою до українського контексту та відмінною від чисто естонської моделі. Заключний розділ 7 наводить різні підходи до визначення бюджетів шкіл, що застосовуються в країнах перехідного періоду, а також певні рекомендації для України. У цьому розділі, як і в розділі 4, зроблено спробу висвітлити виклики українських реформаторів на тлі ширшого контексту посткомуністичних держав.

Освітні фінанси не були предметом активних досліджень в Україні. Войтов (2003) зробив системний аналіз формули розподілу освітньої субвенції 15 років тому. Є декілька новіших документів, проте вони оминають статистичний або емпіричний аналіз та містять огляд законодавства та загальні рекомендації. Постійно повторювано рекомендацією є збільшення фінансування (наприклад, Чередник 2015б, Коверник 2015). Інша низка публікацій присвячена наданню рекомендацій директорам шкіл щодо управління шкільними бюджетами (дивись Шукевич 2009). Дві радикальні, та дуже різні пропозиції сформульовані Ю. Ганущаком та Ю. Вітренком (дивись Вітренко 2017, Ганущак 2012). Ці пропозиції не базуються на емпіричних дослідженнях освітніх фінансів України та не розглядаються в цій книзі. Існує декілька оглядів іноземних експертів, включно зі Світовим Банком (World Bank 2003, 2008, 2016) та автором цієї публікації (Левітас, Герчинський 2001, Герчинський 2011).

Можна помітити, що публікація не містить макроекономічного огляду видатків на освіту в Україні. Причиною виключення цієї теми є підготовка публікації Світового банку "Огляд публічних фінансів", що міститиме окремий розділ, присвячений галузі освіти, тому було вирішено, що наведення окремого аналізу цієї теми не буде корисним для українських експертів.

Роботу над цією публікацією здійснено в рамках шведсько-українського проекту "Підтримка децентралізації в Україні", що фінансується Шведським агентством міжнародного розвитку SIDA та впроваджується компанією SKL International, яка є дочірньою організацією Шведської асоціації місцевих влад та регіонів SKL. Слід відзначити, що успішна реалізація цього проекту була обумовлена тісною співпрацею з Міністерством освіти і науки України, а також Інститутом освітньої аналітики.

Підготовка публікації була б неможливою без підтримки Лілії Гриневич та Сергія Квіта, чинного та попереднього Міністрів освіти і науки України. Автор отримував постійне сприяння від координатора проекту Ієви Калніні та керівника проекту Еріка Фахгарда. Численні позитивні та корисні внески були отримані завдяки постійним дискусіям з Павлом Хобзеєм, Ігорем Островським та Костянтином Гавриловим. Автор бере на себе відповідальність за всі неточності чи помилки, які можуть міститися в цій публікації.

# 1. РЕГІОНАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Метою цього вступного розділу є надати огляд останніх змін у структурі загальної середньої освіти України. Ми розглянемо демографічні зміни, зокрема, зменшення кількості учнів та проаналізуємо, як на них відреагувала українська система загальної середньої освіти. Ми візьмемо широку перспективу на рівні п'яти великих регіонів України та міста Києва і, по можливості, розглянемо окремо міські та сільські школи. У цьому розділі не має місця для детального аналізу на рівні областей та районів (ця інформація включена до розділу 2).

У таблиці нижче наведено поділ областей за регіонами.

**Таблиця 1.** Регіони України та віднесені до них області

Регіон	Області
Центр	Вінницька, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська
Схід	Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська
Захід	Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька
Північ	Житомирська, Київська, Сумська, Чернігівська
Південь	Миколаївська, Одеська, Херсонська
Київ	м. Київ



Східний та Західний регіони є найбільш заселеними. Від початку антитерористичної операції на Сході України у 2015 році кількість облікованих шкіл, учнів та вчителів у Донецькій та Луганській областях, що відносяться до Східного регіону, значно зменшилась внаслідок внутрішньої міграції. Автономна Республіка Крим та місто Севастополь до поточного аналізу не включені.

Дані, що наводяться в цьому розділі, взяті з щорічних статистичних збірників Міністерства освіти і науки України та з бази даних BOOST, створеної Світовим банком на основі даних Міністерства фінансів України. Аналітичній роботі сприяла підтримка співробітників Інституту освітньої аналітики, зокрема, Наталії Ващаєвої, Вікторії Колодій та Євгена Логвиненка.

## 1.1 Учні, школи та класи

---

Графік 1 відображає зміну кількості учнів середніх загальноосвітніх навчальних закладів України з 2007 року за регіонами.

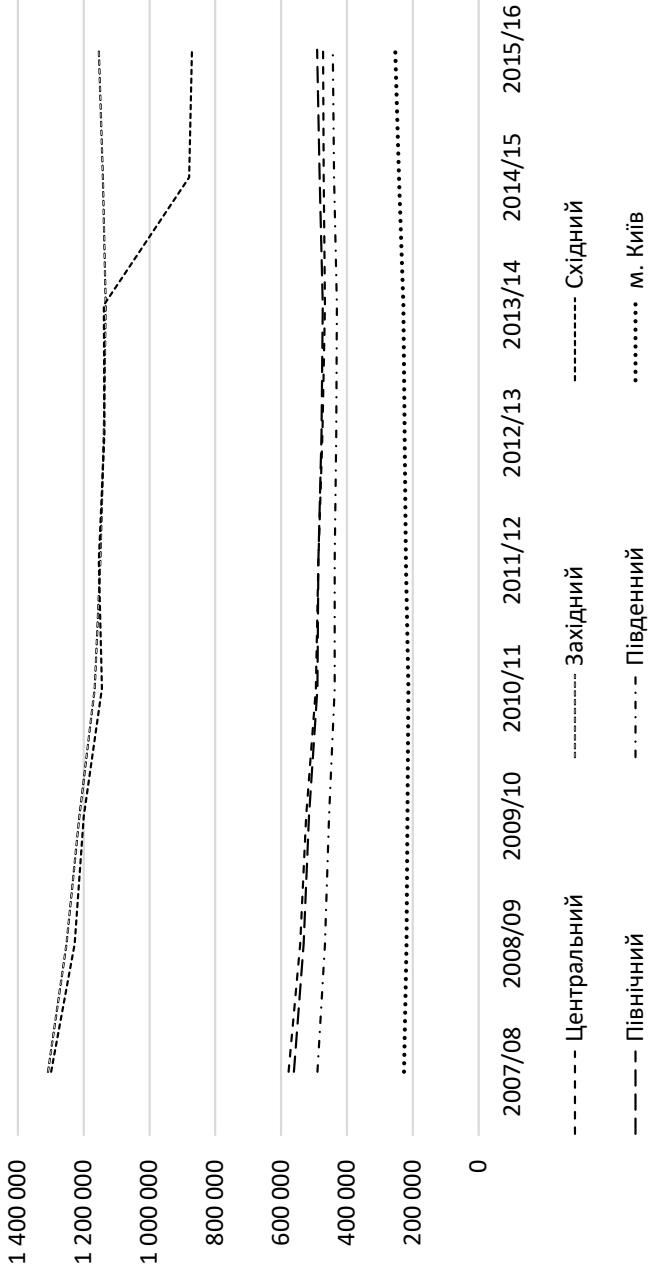
Зменшення кількості учнів Східного регіону, починаючи з 2014 року, є результатом проведення АТО. В інших регіонах зміни не видаються такими значними, тому на графіку 2 представлено зміни щодо кількості учнів як відсоток від загальної чисельності станом на 2007 рік.

Можна побачити, що після загального рівномірного спаду, кількість учнів стабілізувалася та почала зростати в Києві. Цей процес був дещо посилений у 2014 через внутрішню міграцію з територій проведення АТО. Припускаємо, що окрім міграції до Києва, також відбулась міграція всередині регіонів та областей.

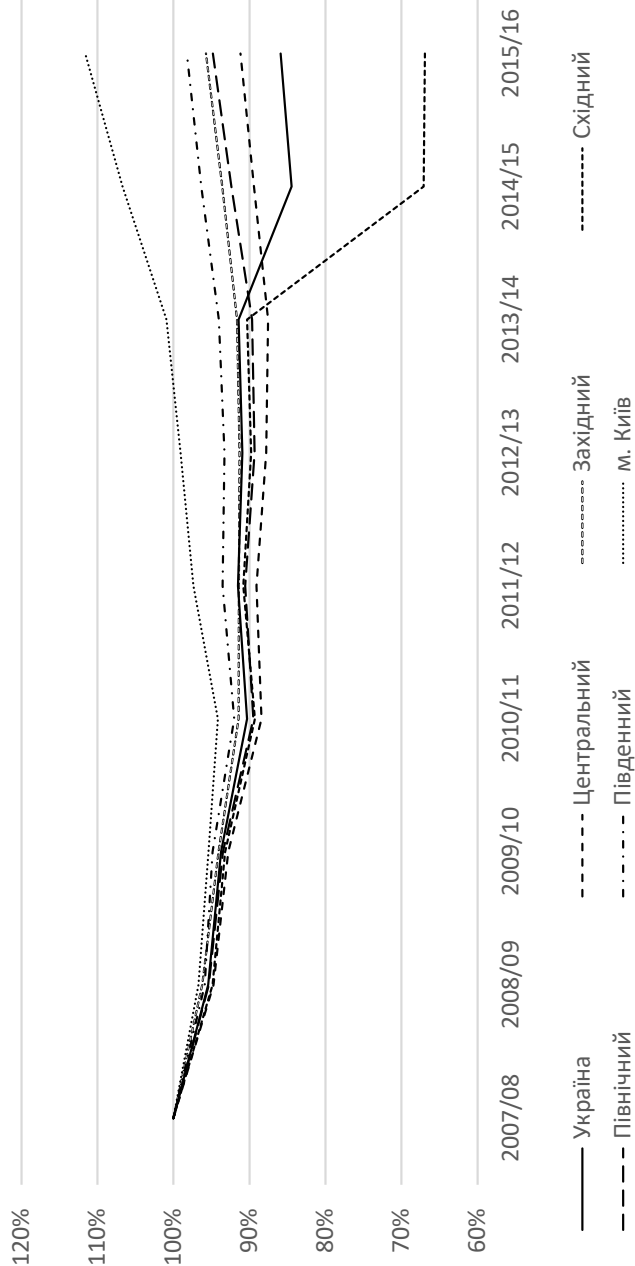
Демографічна ситуація стає ще більш очевидною, коли ми розглядаємо розподіл на міське та сільське населення. Київ розглядається окремо. На графіку 3 зображено відносну зміну кількості учнів за місцем розташування школи.

Спостерігається стабільне зниження кількості учнів сільських шкіл (середній показник 3% на рік), проте у 2011 році кількість учнів міських шкіл стабілізувалась. Єдина зміна ситуації спричинена проведенням АТО на Сході України. Тому можемо зробити висновок, що кількість учнів у містах збільшуватиметься, а в сільських територіях надалі зменшуватиметься.

**Графік 1.** Кількість учнів ЗНЗ у 2007-2015 рр.



**Графік 2.** Зміни в кількості учнів у 2007-2015 рр.



Інституційну реакцію системи освіти можна бачити в двох аспектах: зміна кількості шкіл та зміна кількості класів. На графіку 4 наведена відносна кількість шкіл за регіонами.

Знову ми бачимо величезне зменшення (на 27%) кількості шкіл Східного регіону в результаті АТО. Проте, цікавим фактом є також зменшення кількості ЗНЗ в місті Києві, незважаючи на збільшення кількості учнів (див. графік 2). Більш того, зменшення кількості шкіл в інших регіонах було більш активним, ніж зменшення кількості учнів. Це спостереження підтверджується аналізом середнього розміру школи (середньої кількості учнів на одну школу), який наведено у розрізі регіонів для міських та сільських шкіл окремо (див. графік 5 та 6).

Графік 5 підтверджує наш висновок, що міські школи добре пристосувались до демографічного тиску, навіть у Східному регіоні. Дійсно, в Києві укрупнення шкіл відбувалось навіть при збільшенні кількості учнів. Цей процес призвів до збільшення середнього розміру шкіл на 23%. Навіть у Східному регіоні середній ЗНЗ I-III ступенів, маючи 450 учнів, буде мати по 40 учнів у паралелі, що дозволяє досить ефективно організувати шкільну мережу.

Доволі відмінна картина постає при аналізі сільських шкіл.

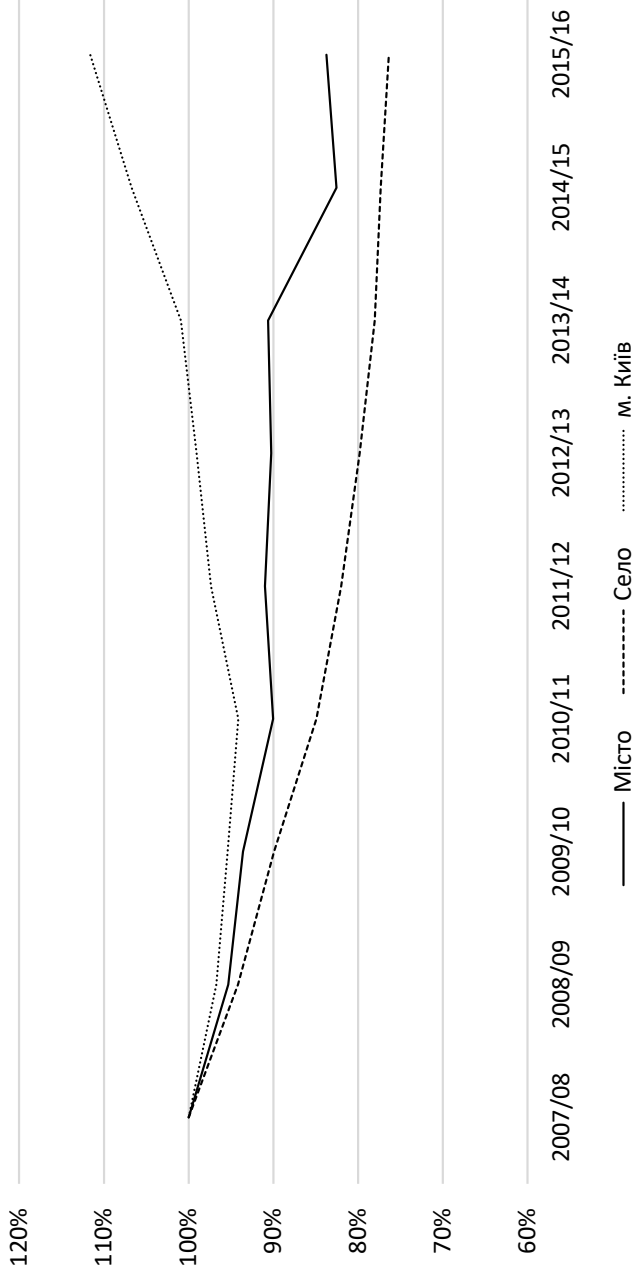
Звісно, місто Київ на графіку 6 не відображено, оскільки столиця не має сільських шкіл. Перше, що ми бачимо, це дуже малий розмір сільських ЗНЗ I-III ступенів. Якщо така школа має 85 учнів (Північний та Центральний регіон на графіку 6), то кількість учнів у паралелі сягає 7-8 дітей. Відповідно це і є розміром класу цих шкіл.

З іншого боку варто відзначити, що розмір сільських шкіл зменшувався доволі рівномірно в усіх регіонах України у перші кілька років приблизно до 2012 року, після чого спостерігається стабілізація. В останні роки ці показники навіть почали зростати, попри подальше скорочення загальної чисельності учнів (див. графік 3). Отже графік 6 показує, що загальна ситуація, беручи до уваги середній показник для великої кількості шкіл, не зазнає суттєвого погіршення. Неefективність освіти в сільській місцевості в Україні знаходиться приблизно на рівні, який спостерігався у 2007 році, але не видається нижчим.

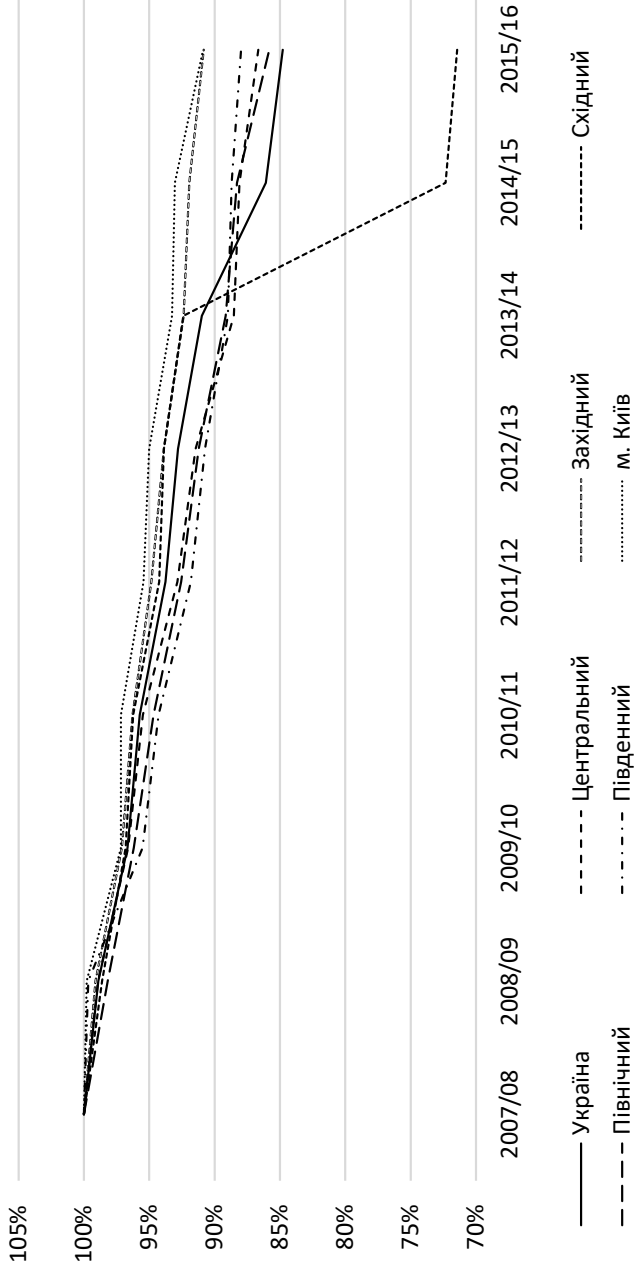
На жаль, ураховуючи чинну освітню статистику, яка є наявною в Україні, основною класифікацією, яка може використовуватися, є розділення шкіл на міські та сільські. Сподіваємося на те, що запровадження нових освітніх баз даних створить можливості для проведення більш глибокого аналізу.

Останнім питанням цього розділу є середня наповнюваність класів за регіонами. Наповнюваність класів є більш релевантною для аналізу

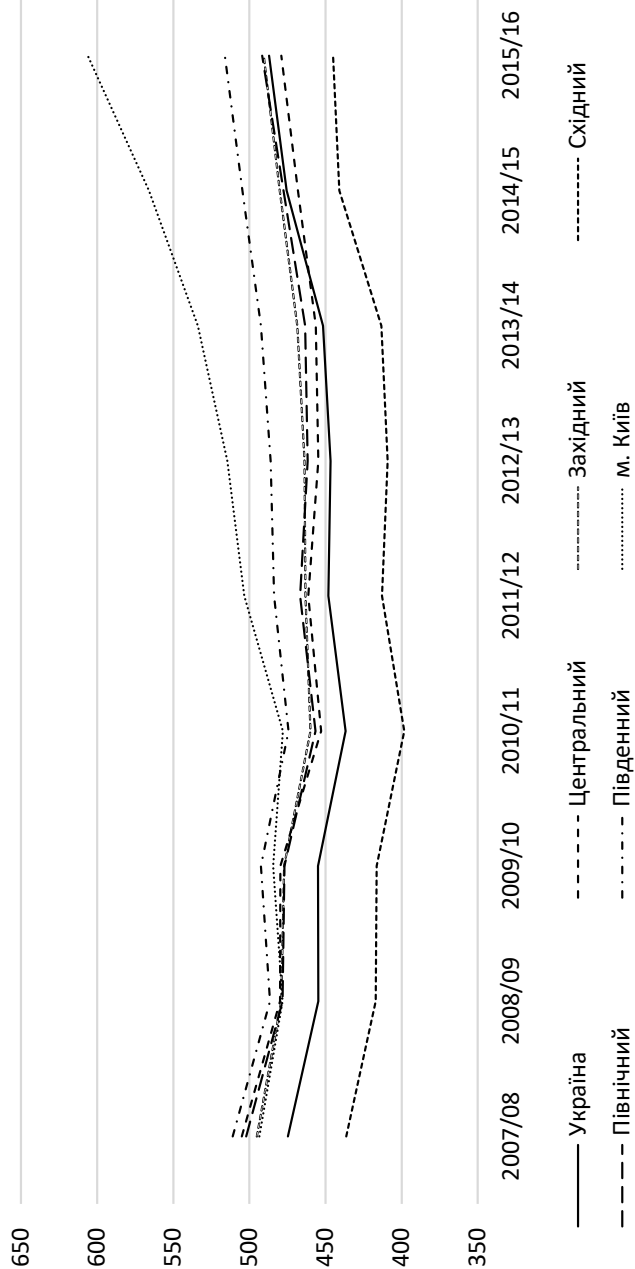
**Графік 3.** Відносна зміна кількості учнів сільських, міських шкіл та школах м. Києва у 2007-2015 рр.



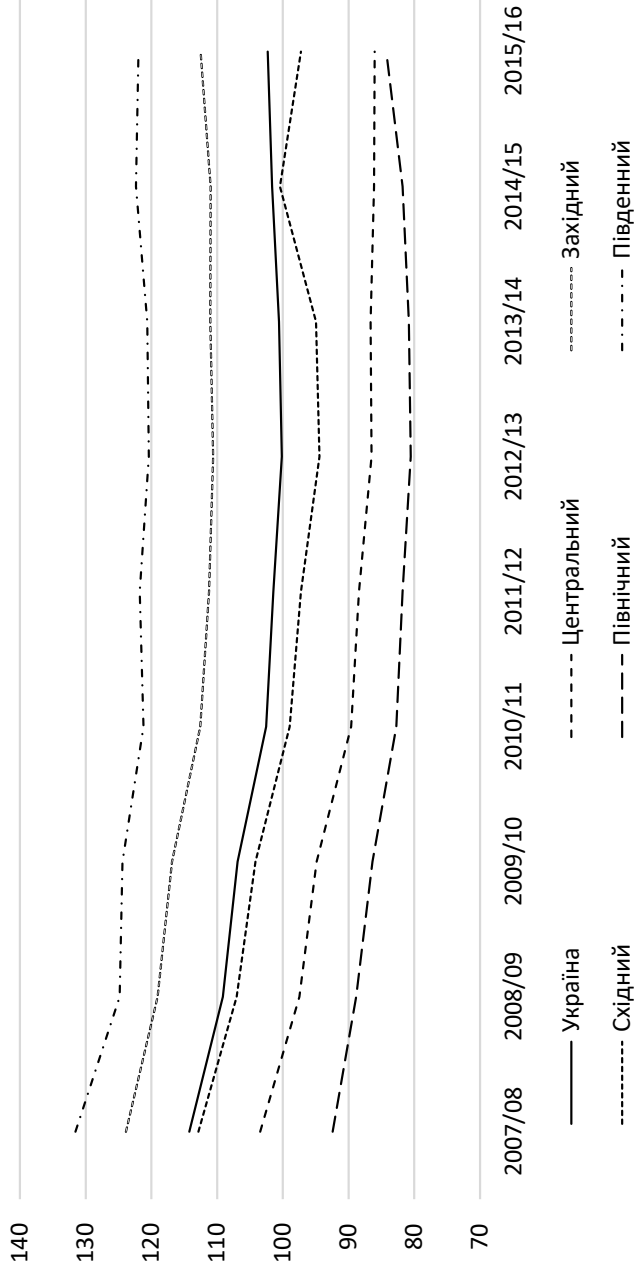
**Графік 4.** Відносна кількість ЗНЗ у 2007-2015 рр.



**Графік 5.** Середній розмір шкіл у містах у 2007-2015рр.



Графік 6. Середній розмір шкіл у селах у 2007-2015 рр.





ефективності освіти, ніж розмір шкіл, оскільки витрати в розрахунку на одного учня здебільшого залежать від кількості учнів у класі (адже у кожному класі має бути проведено однакову кількість уроків за навчальною програмою). Більш того, в деяких регіонах України є поширеним ділення шкіл на ті, де надається початкова освіта (1-4 класи), та ті, де надається базова середня освіта (після 4-го класу). Початкова школа, в якій навчається 80 учнів, у середньому має по 20 учнів у класі, що є доволі ефективним. Так само, як і при обговоренні розміру шкіл, наповнюваність класів розглядається окремо для міських і для сільських шкіл. Наведений нижче графік відображає середню наповнюваність класів у міських загальноосвітніх школах.

Дані можуть мати певні коливання, що може вказувати на те, що не всі вони є однаково надійними<sup>1</sup>, але загальна картина є доволі чіткою та відповідає тому, що відображено на графіку 7. Незважаючи на початкове зниження середньої наповнюваності класів, що призводило до зменшення ефективності, приблизно з 2012 року міські школи в Україні активно укрупнювали свої мережі класів, збільшуючи їх наповнюваність. Найбільше збільшення відбулося в школах Києва, натомість міські школи в інших регіонах також демонструють покращення.

Ситуація в сільських школах є доволі відмінною, як показано на графіку нижче.

Перше, на що слід звернути увагу на графіку 8, це дуже низька середня кількість учнів у сільських школах, яка є приблизно наполовину меншою, ніж у міських школах. Згадана вище можливість, а саме те, що деякі сільські школи надають лише початкову освіту, а інші – в основному базову середню освіту, наразі широко використовуються в сільських населених пунктах України.

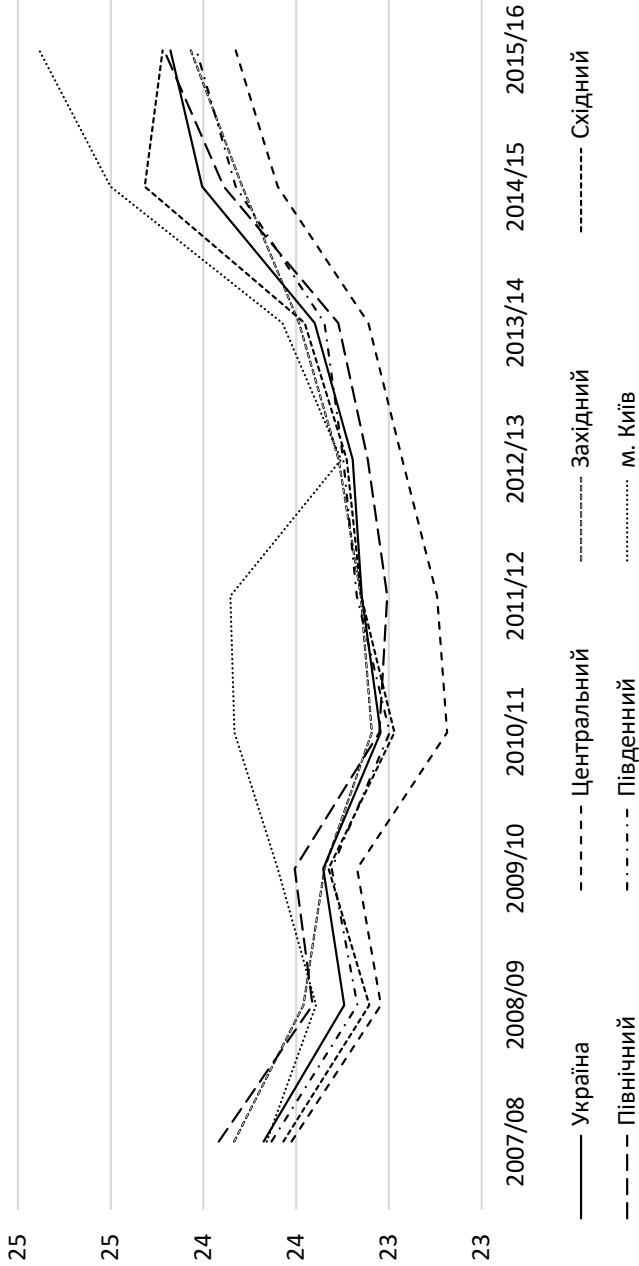
У середньому наповнюваність класів у сільських школах України становить 12-13 учнів, але існує велика регіональна диференціація. Звичайно, що ця диференціація є навіть більшою на рівні областей та районів (саме тому аналіз на рівні районів є дуже важливим; див. для прикладу розділ 2). Західний та Південний регіони мають відносно більші класи, Східний та Північний регіони, а особливо Центральний регіон мають сільські школи з надзвичайно малими класами.

Більш того, середня наповнюваність класів продовжує зменшуватися. Як і в ситуації з розміром шкіл (див. графік 6), цей спад уповільнився приблизно з 2010 року, але ситуація не покращується. Єдиним винятком

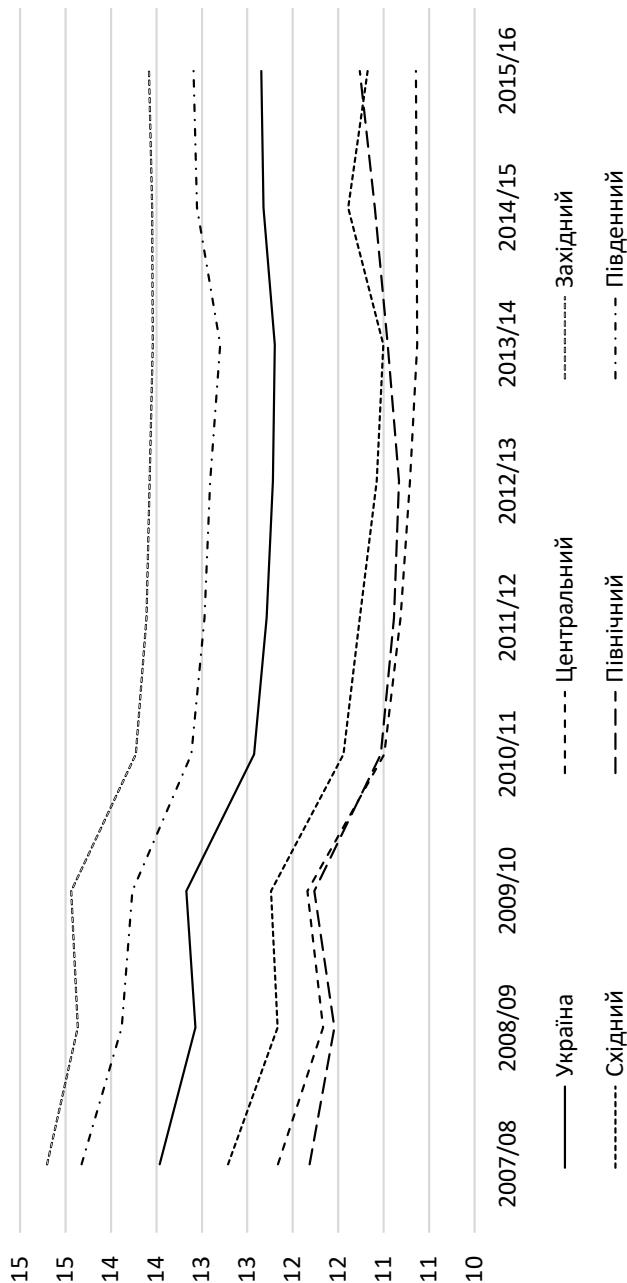
---

1 Зокрема дані про кількість класів у 2010 році імовірно систематично занижувалися та виправлялись.

**Графік 7.** Середня наповнюваність класів у міських загальноосвітніх школах у 2007-2015 рр. за регіонами



**Графік 8.** Середня наповнюваність класів у сільських загальноосвітніх школах у 2007-2015 рр. за регіонами



видається Східний регіон, де чинна ситуація може бути наслідком міграції учнів з малих шкіл на лінії зіткнення до сусідніх сіл далі від зони АТО, що призвело до закриття шкіл на лінії зіткнення та відповідного збільшення кількості учнів у класах для решти шкіл. Натомість, навіть після цього збільшення, середня наповнюваність класів залишається на рівні, нижчим ніж 12 учнів у класі.

## 1.2 Видатки у розрахунку на одного учня та на один клас

---

У цьому розділі ми обмежимося оглядом видатків у розрахунку на одного учня та на один клас для загальноосвітніх навчальних закладів. Видатки, зафіксовані Міністерством фінансів, були перераховані в цінах 2015 року з використанням офіційного індексу споживчих цін (індексу інфляції) в Україні.

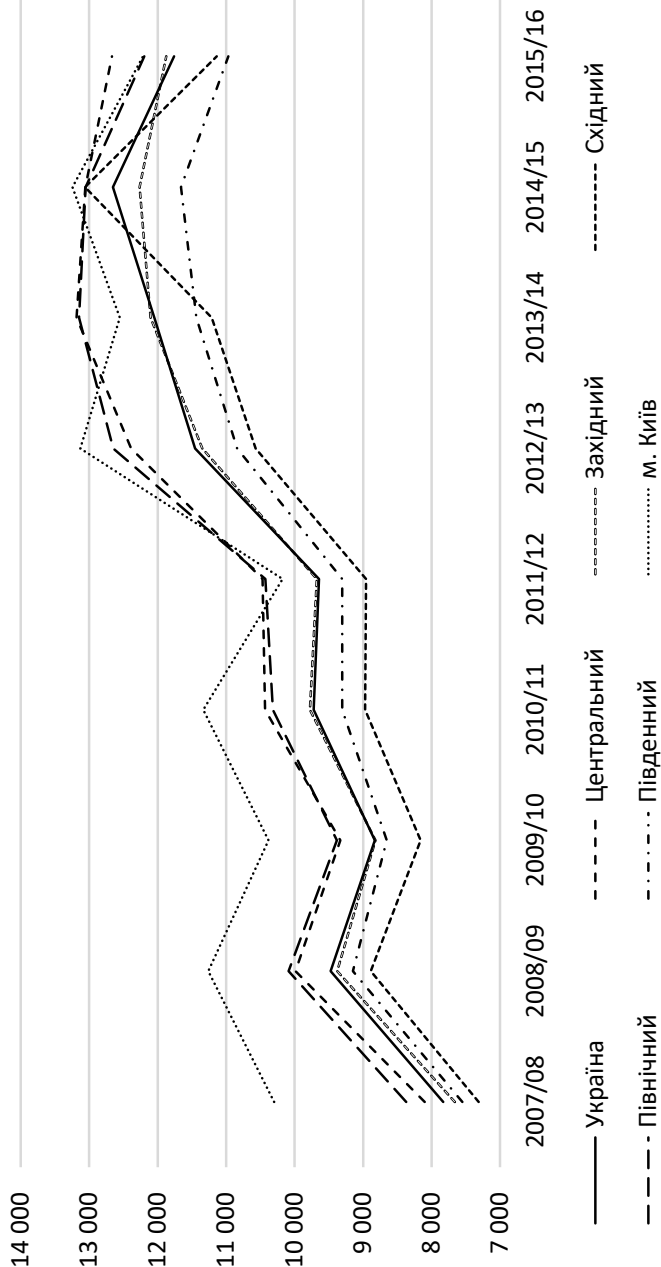
На представленому нижче графіку 7 показано видатки у розрахунку на одного учня (грн., у цінах 2015 р.) у період з 2007 по 2015 рік для загальноосвітніх навчальних закладів за регіонами.

При аналізі графіку 9 важливо зважати на те, що наведені цифри скориговані з огляду на інфляцію і тому є порівнюваними з року в рік. Варіативність між роками вказує на певні повторювані проблеми з даними (фінансовими або статистичними).

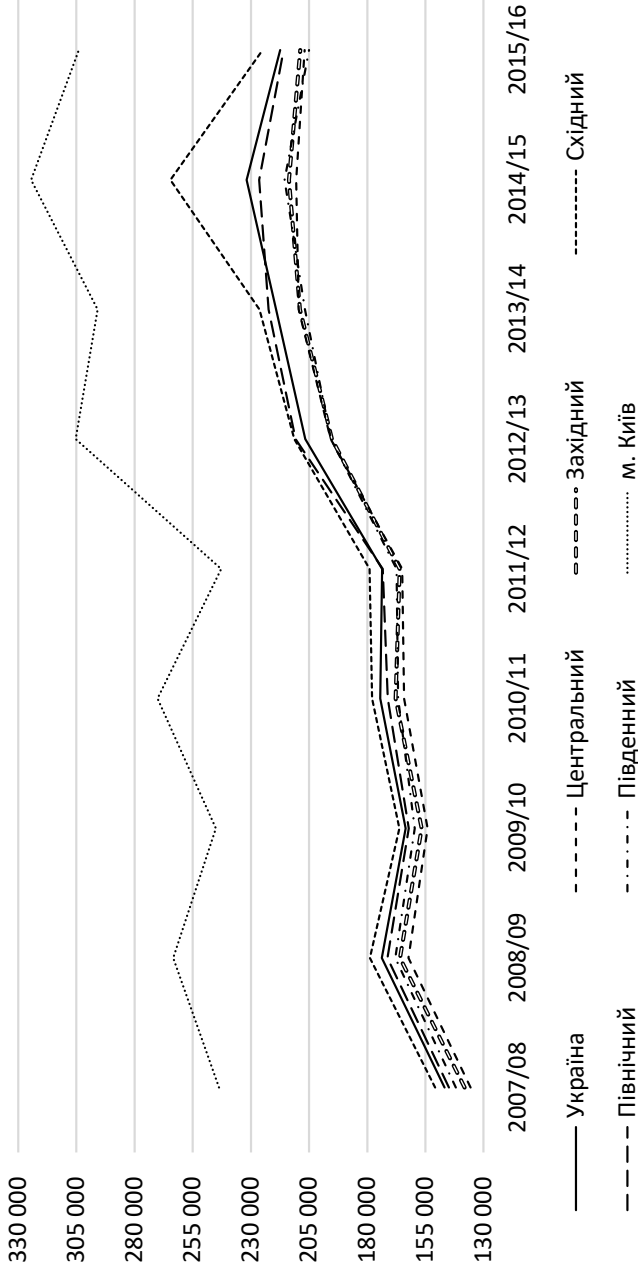
Зображена картина видатків є такою: з 2011 по 2012 роки відбулося суттєве збільшення видатків у розрахунку на одного учня (можливо, через збільшення заробітної плати вчителів), після чого рівень видатків стабілізувався. Тим не менш, між регіонами існує певна варіативність, що може пояснюватися різним рівнем урбанізації в різних частинах України. Зокрема видатки в розрахунку на одного учня є високими в Північному та Центральному регіонах, що може відображати низьку наповнюваність класів у цих школах (див. графік 8), та відносно нижчими у Східному регіоні, який характеризується високою урбанізацією (де середня наповнюваність класів є набагато більшою). Очевидно, що ці чинники потребують більш глибокого аналізу (розділ 2 включає деякий фінансовий аналіз 40 сільських районів з чотирьох областей).

Дуже корисно доповнити графік 10 аналізом видатків у розрахунку на один клас. Цей індикатор є набагато кращою мірою фінансового

**Графік 9.** Видатки у розрахунку на одного учня для загальноосвітніх навчальних закладів за 2007-2015 рр. за регіонами



**Графік 10.** Видатки в розрахунку на один клас для загальноосвітніх навчальних закладів за 2007-2015 рр. за регіонами



внеску в освітню систему. Представлений нижче графік надає дані за 2007-2015 роки.

Цей графік є доволі вражаючим у кількох аспектах. Першим є те, що видатки в розрахунку на один клас є помітно рівномірними в усіх регіонах України (з єдиним виключенням, до якого ми повернемося пізніше). Це означає, що регіональні відмінності у видатках в розрахунку на одного учня, відображені на графіку 9, обумовлені різницею в наповнюваності класів, що здебільшого є наслідком частки учнів міських шкіл (рівнем урбанізації). Це свідчить про те, що національна система норм і правил забезпечує учнів шкіл у різних регіонах країни однаковим обсягом навчання. Ця теза потребує перевірки на рівні областей та районів з використанням більш детальної інформації про функціонування шкіл (зокрема про кількість ставок учителів), але початкові дані на графіку 10 є обнадійливими.

Натомість цей графік також вказує на один важливий виняток – місто Київ. По всіх цих роках проаналізовані видатки в розрахунку на один клас у Києві є систематично й суттєво вищими, ніж в інших регіонах. Це є цікавим питанням, яке залишилося прихованим у графіку 9 і яке потребує додаткового аналізу. Видатки київських шкіл у перерахунку на один клас у порівнянні з середньою по країні зменшились з 160% у 2007 році до 140% у 2015 році. Але все ж таки ця різниця залишилась вагомюю. Вищі видатки в розрахунку на один клас у київських школах у порівнянні з середнім показником в країні зменшились з 160% у 2007 році до 140% у 2015 році. Все таки, ця різниця залишилась значною. можуть бути результатом двох процесів – більш високої заробітної плати вчителів (особливо надбавок для вчителів, які фінансуються з міського бюджету) або більшого обсягу навчання в класах (додаткові уроки з варіативної частини навчальної програми або ділення класів на підгрупи).

Попередні результати, представлені в цьому розділі, піднімають багато питань, а також вказують на потенційні корисні запитання для подальшого дослідження фактичного фінансування середніх шкіл в Україні.

## 2. | ОГЛЯД ЕФЕКТИВНОСТІ СІЛЬСЬКИХ ШКІЛ В УКРАЇНІ

Низька ефективність системи освіти в країні українськими реформаторами визнається важливою проблемою. Судячи з найбільш широко вживаних індикаторів ефективності – середній наповнюваності класів - українські загальноосвітні навчальні заклади видаються одними з найменш ефективних у Європі. Водночас витрати на освіту в Україні ростуть доволі стрімко – набагато більше, ніж в інших галузях (Світовий банк, 2008 р.). Це є особливо тривожним у період фінансових обмежень через чинну війну на Сході країни, що спричиняє нагальну необхідність витратити кошти на озброєння для ведення воєнних дій, а також велику кількість внутрішньо переміщених осіб, які потребують допомоги. Реформування освітньої галузі та зокрема оплати праці вчителів, що є однією з цілей чинного уряду реформаторів, буде складно досягти без послідовних зусиль щодо покращення ефективності сільських шкіл в Україні.

Для здійснення оцінки ситуації МОН і Мінфін провели спільне дослідження у травні – червні 2015 року за технічної підтримки шведсько-українського проекту. Аналіз охоплював 40 сільських районів у чотирьох областях (див. огляд програми дослідження в Додатку А). У даному розділі узагальнені основні результати цього дослідження з використанням інформації з чотирьох звітів по областях. У підрозділі 2.1 розглядаються цілі та предмет дослідження, а узагальнені основні результати представлені в підрозділі 2.2.



## 2.1 Емпірична основа огляду

---

Головною метою спільного дослідження МОН і Мінфіну було проаналізувати джерела та обсяг неефективності загальноосвітніх навчальних закладів у невеликих сільських районах в Україні. Можливими джерелами неефективності було виділено такі сфери:

- Кадрове забезпечення в школах.

Це є релевантним, оскільки видатки на оплату праці становлять більшу частину видатків на навчальні заклади.

- Формування класів.

Це є релевантним, оскільки проведення уроків у малих класах збільшує витрати на освіту одного учня та знижує ефективність.

- Формування шкільної мережі.

Це є релевантним, оскільки малокомплектні школи загалом мають малі класи та не одержують економічного ефекту від масштабу.

Разом з цим метою дослідження було також визначити об'єктивні чинники, які негативно впливають на ефективність шкіл. Серед цих чинників найважливішим є географічні бар'єри для укрупнення шкільних мереж. Саме тому було важливо визначити відстані між школами в межах кожного проаналізованого району.

Відповідно, дослідження було побудовано за визначеним набором індикаторів, які охоплюють ці три сфери функціонування навчальних закладів. До цього слід додати низку фінансових індикаторів, оскільки кінцевим результатом неефективності є необхідність витратити більше коштів. Крім цього, було вирішено відібрати для аналізу кілька районів, де шкільні мережі є особливо неефективними. У якості критерія було використано середню наповнюваність класів.

Для аналізу було відібрано чотири області: Вінницька, Сумська, Черкаська та Чернігівська. У кожній з цих областей було виділено по десять районів з найнижчими середніми показниками наповнюваності класів (перелік районів представлено в Додатку А). У межах відібраних районів були проаналізовані всі школи. У наведеній нижче таблиці 2 представлено узагальнену інформацію про шкільні мережі відібраних районів:

**Таблиця 2.** Шкільні мережі у відібраних районах

	Школи	Учні
Вінницька область (10 районів)	264	25 783
Сумська область (10 районів)	236	18 709
Черкаська область (10 районів)	259	27 717
Чернігівська область (10 районів)	213	21 037
Загалом (40 районів)	972	93 246

Загалом було проаналізовано близько тисячі шкіл, у яких навчаються понад 93 тисячі учнів. Хоча ця вибірка не є статистично репрезентативною для всієї країни, її великий розмір дозволяє зробити висновки стосовно інших малих сільських шкіл в Україні.

Для оцінки районних шкільних мереж нижче представлені значення щодо мінімальної, середньої та максимальної кількості загальноосвітніх шкіл та учнів.

**Таблиця 3.** Кількісні показники щодо шкіл і учнів у відібраних районах

	Кількість шкіл			Кількість учнів		
	Міні-мальна	Серед-ня	Макси-мальна	Міні-мальна	Серед-ня	Макси-мальна
Вінницька область (10 районів)	15	26,4	34	1 846	2 578	4 152
Сумська область (10 районів)	14	23,6	36	1 304	1 871	2 934
Черкаська область (10 районів)	19	25,9	35	1 510	2 772	1 510
Чернігівська область (10 районів)	11	21,3	30	937	2 104	3 259
Загалом (40 районів)	11	24,3	36	937	2 331	4 152

У середньому проаналізовані райони мають по 24 школи – від 11 шкіл в одному з районів Чернігівської області до 36 шкіл у районі Сумської області. Так само, в кожному з цих районів у середньому в школах навчаються 2330 учнів – від майже 940 учнів в одному з районів Чернігівської області до понад 4150 учнів у районі Вінницької області. Найменші райони з точки зору кількості шкіл розташовані в Чернігівській області, а з точки зору кількості учнів – у Сумській області.

У наступному підрозділі 2.2 за таким самим принципом представлені мінімальні, середні та максимальні значення освітніх індикаторів. Ці значення є середніми для шкіл у межах районів і тому є більш надійними, ніж мінімальні та максимальні значення індикаторів окремо по школах (що може бути через специфічні помилки в даних).

Для кожної школи збиралися дані за низкою елементів. Вибір елементів даних обумовлювався їх наявністю та корисністю для обчислення індикаторів в описаних вище сферах. У таблиці нижче представлено узагальнення використаних елементів даних:

**Таблиця 4.** Елементи даних, що збиралися для аналізу

Тип даних	Типові елементи даних
Фінансові	Видатки окремих шкіл за категоріями
Статистичні	Кількість учнів і класів
Кадрові	Кількість ставок за основними категоріями
Географічні	Відстані та час на проїзд між школами в межах району

Повний перелік використаних у дослідженні елементів даних представлено в Додатку А.

У цьому відношенні корисно зробити таких два зауваження. На відміну від традиційної української статистики в галузі освіти, коли зазвичай повідомляється кількість працівників як фізичних осіб незалежно від того, чи працюють вони на неповну ставку, чи більше ніж на одну ставку, дані про персонал збиралися по кількості ставок. Відстані та час на проїзд між школами в межах району оцінювалися з використанням Google Maps. Обидва методологічні підходи є новими для України.

Зібрані елементи даних використовуватися для оцінки великої кількості індикаторів для кожної школи. Ці індикаторі представлені в таблиці нижче:

**Таблиця 5.** Групи використаних індикаторів

Групи індикаторів	Кількість індикаторів
Кадрове забезпечення шкіл	9
Мережі класів у школах	14
Мережі шкіл (географічні дані)	12
Індикатори видатків	8
Загалом	43

Необхідно підкреслити, що деякі індикатори, зокрема фінансові чи кількість ставок, оцінювалися як у розрахунку на одного учня, так і в розрахунку на один клас. Індикатори в розрахунку на один клас є кращою мірою для оцінки педагогічних зусиль школи, оскільки на них не впливає наповнюваність класу. Повний перелік обчислених індикаторів представлено в Додатку А.

Аналітична частина дослідження складається з порівняльного аналізу індикаторів для всіх шкіл у кожному відібраному районі. Цей порівняльний аналіз викладено в 40 звітах на рівні районів та чотирьох звітів на рівні області підготовлених групою дослідників Інституту освітньої аналітики. Звіт по Вінницькій та Сумській області підготували Ігор Островський та Наталія Ващаєва. Звіт по Черкаській області підготували Валентина Гапон та Марія Шараєвська, а по Чернігівській області - Олена Горбач та Олена Філінюк.

## 2.2 Основні результати

Цей підрозділ зосереджено лише на ключових результатах, а для більш докладної інформації та конкретного аналізу слід звертатися до звітів, підготовлених на рівні областей і районів. Ці ключові результати стосуються рівнів кадрового забезпечення шкіл (особливо щодо технічного персоналу), індивідуального навчання та відстаней між школами.

Спочатку представляємо загальний огляд основних індикаторів ефективності в освіті – чисельності учнів у школах та наповнюваності класів (середньої кількості учнів у школі та в класі). Представлена нижче таблиця містить індикатори щодо розміру шкіл і класів.

**Таблиця 6.** Наповнюваність школи та класу у відібраних районах

	Наповнюваність школи (кількість учнів)			Наповнюваність класу (кількість учнів)		
	Міні-мальний	Середній	Максимальний	Міні-мальний	Середній	Максимальний
Вінницька область (10 районів)	69,8	97,7	133,9	8,7	11,2	12,6
Сумська область (10 районів)	60,5	79,3	108,7	6,9	10,5	13,6
Черкаська область (10 районів)	107,2	107,0	127,6	8,0	11,0	13,5
Чернігівська область (10 районів)	67,6	98,8	130,4	10,0	13,0	14,4
Загалом (40 районів)	60,5	95,9	133,9	6,9	11,3	14,4

Те, що критерієм відбору районів була мала наповнюваність класів, чітко відображається в базовій статистиці. У середньому проаналізовані школи мають менше, ніж 100 учнів, а середня наповнюваність класу становить 11 учнів. Щоб показати ці індикатори в більш розгорнутій картині, слід зауважити, що у 2014 році середня наповнюваність класів у міських школах становила 23,9 учнів, а в сільських школах 12,1 учнів (дані Мінфіну 2015 року).

Найменші школи з найменшою наповнюваністю класів у 10 районах знаходяться в Сумській області. У цій області є район, в якому середня наповнюваність класів становить 7 учнів! З іншого боку, серед 40 досліджуваних районів є район із середньою наповнюваністю класів понад 14 учнів. Це також є результатом використаної у дослідницькому проекті процедури відбору (наприклад, якщо б було відібрано 40 районів з найменшою наповнюваністю класів серед усіх областей України, найбільший середній показник наповнюваності класів був би безперечно нижчим).

Дані в Таблиці 6 дають зрозуміти, що в середньому налічується менше 9 класів на школу (ми отримали ці дані шляхом розділення середньої кількості учнів на середній розмір класу). Найменша середня кількість класів спостерігається у Сумській області, а саме, 7,5 класів на школу. Це має важливі наслідки. По-перше, більшість з цих шкіл мають лише один клас в паралелі. По-друге, багато з цих шкіл проводять навчання тільки початкових класів (1-4) або середніх (1-9), дуже мала кількість з них має старші класи (10-11). Можна припустити, що багато випускників 9х класів цих шкіл продовжують навчання в ПТУ або відвідують старші класи в містах.

Тепер перейдемо до огляду поточних витрат у розрахунку на одного учня та на один клас (включаючи інвестиції). Як зазначалося вище, аналіз стосується середніх показників районів.

**Таблиця 7.** Поточні витрати у розрахунку на одного учня та на один клас

	Поточні витрати (тис. грн.)					
	На один клас			На одного учня		
	Міні-мальна	Середня	Макси-мальна	Міні-мальна	Середня	Макси-мальна
Вінницька область (10 районів)	135	149	172	11,8	13,5	15,5
Сумська область (10 районів)	117	167	192	12,1	16,0	18,8
Черкаська область (10 районів)	127	156	187	11,9	14,1	17,5
Чернігівська область (10 районів)	158	202	260	12,8	17,8	23,5
Загалом (40 районів)	117	166	260	11,8	15,4	23,5

Щоб показати ці індикатори в більш розгорнутому вигляді, слід зауважити, що у 2014 році в середньому поточні витрати в розрахунку

на одного учня в Україні становили 10,0 тисяч гривень, а витрати в розрахунку на клас – 181,2 тисячі гривень (дані Мінфіну 2015 року). Поточні витрати в проаналізованих 40 районах приблизно на 50% є вищими, ніж національний середній показник у розрахунку на одного учня, але водночас приблизно на 9% нижчим, ніж національний середній показник у розрахунку на один клас. Це демонструє певний підхід до фінансування малих шкіл, який насправді не є незвичайним: оскільки витрати в розрахунку на одного учня є настільки високими (у багатьох школах витрати на одного учня є більш ніж утричі вищими, ніж у середньому по країні), райони намагаються заощадити кошти за рахунок обмеження інших витрат, які не відносяться до фонду заробітної плати, і тим самими досягають скорочення витрат у розрахунку на клас нижче середнього показника по країні.

Тим не менш, слід зауважити, що наповнюваність класів не є єдиним чинником, що відповідає за високий рівень витрат на одного учня в деяких школах із 40 проаналізованих районів. Наприклад, слід звернути увагу на те, що школи в 10 районах Сумської області мають найменшу середню наповнюваність класів, а школи в 10 районах Чернігівської області – найвищу. Натомість, витрати на одного учня в 10 районах Чернігівської області є вищими, ніж в Сумській області. Це відображається у надзвичайно високих показниках витрат у розрахунку на клас у 10 районах Сумської області відносно середнього національного показника. Цей результат вказує на те, що розмір класу не є єдиним важливим чинником, який потрібно аналізувати.

Тепер перейдемо до конкретних питань, визначених у рамках дослідницького проекту. Розпочнемо з кількості працівників шкіл у розрізі повних ставок у розрахунку на один клас і на одного учня для всіх шкіл (представлена нижче таблиця 8 надає лише середні показники по районах). Цей індикатор охоплює всіх співробітників, які працюють у школі (види працівників шкіл надані в Додатку А).

Представлені в таблиці дані є дуже несподіваними та потребують додаткової верифікації (див. підрозділ 2.3). У середньому в понад 970 школах у 40 районах, у розрахунку на один клас, працює 4 співробітника в розрізі повних ставок. Також є район, у якому цей показник становить понад 6 співробітників! Як показано нижче, у відібраних районах в одному класі проводиться в середньому 35 уроків на тиждень а це означає приблизно 2 повні ставки вчителя на один клас. Інші 2 повні ставки – це керівники шкіл, допоміжний педагогічний персонал і технічний персонал. Очевидно, що багато таких співробітників працюють саме в сільських школах.

**Таблиця 8.** Кількість працівників шкіл у розрізі повних ставок у розрахунку на клас і на одного учня

	Кількість працівників (повних ставок)					
	На один клас			На одного учня		
	Міні-мальна	Середня	Максимальна	Міні-мальна	Середня	Максимальна
Вінницька область (10 районів)	2,9	3,8	5,8	0,26	0,34	0,52
Сумська область (10 районів)	2,7	3,9	4,8	0,30	0,37	0,45
Черкаська область (10 районів)	2,9	4,0	5,8	0,26	0,36	0,52
Чернігівська область (10 районів)	2,9	4,2	6,5	0,27	0,37	0,59
Загалом (40 районів)	2,7	4,0	6,5	0,26	0,36	0,59

Також слід відзначити, що індикатор кількості співробітників у розрізі ставок на один клас послідовно співвідноситься з індикатором витрат на один клас (коефіцієнт кореляції – 0,94). Зокрема, надзвичайно високий показник кадрового забезпечення виявлено в 10 районах Чернігівської області, що частково пояснює причину такого високого рівня поточних витрати на один клас у цих районах.

Індикатор кількості співробітників у розрізі ставок на одного учня також є дуже високим. Нагадаємо, що якщо в даному районі в середньому показник співвідношення становить 0,5 ставки на одного учня, це означає, що на кожного такого працівника приходить менше 2 учнів. Іншими словами, у трьох з чотирьох досліджуваних областей (за винятком Сумської області) є райони, в яких кількість працівників шкіл у розрізі повних ставок перевищує половину кількості учнів. Якщо ці дані є вірними, вони вказують на серйозне перевищення кадрового забезпечення в цих школах.

Щоб проаналізувати цю ситуацію докладніше, розглядаються два додаткових індикатори, зокрема, кількість уроків на тиждень в одному класі та відсоток вчителів серед усіх працівників школи.



**Таблиця 9.** Кількість уроків на тиждень в одному класі та відсоток технічного персоналу серед усіх працівників школи

	Кількість уроків на тиждень у класі			Відсоток технічного персоналу (ставки)		
	Міні-мальна	Середня	Максимальна	Міні-мальний	Середній	Максимальний
Вінницька область (10 районів)	30,5	33,2	40,7	20,7%	31,2%	38,1%
Сумська область (10 районів)	27,4	35,4	39,2	32,7%	37,4%	42,0%
Черкаська область (10 районів)	23,2	32,2	36,5	20,0%	32,0%	39,0%
Чернігівська область (10 районів)	32,3	41,2	47,8	24,1%	33,1%	44,8%
Загалом (40 районів)	23,2	34,9	47,8	20,0%	33,4%	44,8%

Кількість уроків на тиждень на клас регулюється навчальним планом та має бути однаковим для всіх шкіл. Основною причиною диференціації є проведення спільних занять (для учнів різних паралелей), варіативна складова навчального плану та ділення класів на групи для вивчення окремих предметів (останній варіант зрідка застосовується у сільських школах через малий розмір класів). Через це, диференціація, наведена в Таблиці 9 дивує. Ми можемо відкинути екстремальні показники 23 та 48 уроків на клас на тиждень, як можливі помилки в даних. Проте, навіть середні значення з 10 районів різних областей є досить диференційовані, та коливаються між 32 та 41 уроком на тиждень (різниця у 28%). Це може означати, що моніторинг дотримання норм законодавства щодо навчальних планів є недостатнім.

Зазначимо, що відсоток технічного персоналу на рівні району є дійсно дуже високим, у середньому 33% і 37% у 10 районах Сумської області. На рівні окремих районів цей індикатор варіює від 20% до майже 45%. Звичайно, варіативність на рівні шкіл є навіть ще вищою, оскільки багато шкіл мають понад 50% технічних працівників у розрізі повних ставок.

Знову необхідно попередити, що ці індикатори є настільки приголомшливі, що потребують подальшої верифікації. Якщо вони є вірними, це свідчить про такий процес. Викладання у школах регулюється державною навальною програмою та перевіряється засновниками. Як показує таблиця 9 деякі школи надають учням більше навчального часу ніж інші. Але нормативи для технічного персоналу визначені не так чітко. Як наслідок протягом кількох років. Протягом кількох років деяким школам у деяких районах дозволялося набирати ще більшу кількість технічних працівників шляхом збільшення ставок.

Тепер слід звернути увагу на індивідуальне навчання в школах у відібраних 40 районах. Цей індикатор оцінювався по кожній школі окремо на основі формування класів у цих школах (див. Додаток А). Зокрема, в школах, де класи не сформовані, все навчання проводиться індивідуально (індикатор дорівнює 100%).

**Таблиця 10.** Індивідуальне навчання

	Відсоток індивідуального навчання		
	Міні-мальний	Середній	Максимальний
Вінницька область (10 районів)	4,0%	10,5%	26,1%
Сумська область (10 районів)	13,0%	18,4%	23,2%
Черкаська область (10 районів)	2,4%	8,2%	15,8%
Чернігівська область (10 районів)	2,9%	12,7%	21,6%
Загалом (40 районів)	2,4%	12,4%	26,1%

Насамперед слід відзначити, що частка індивідуального навчання має високу варіативність між районами – від 2,4% до понад 26%. Ця варіативність є навіть ще більшою між індивідуальними школами (від 0 до 100%). Також існують суттєві відмінності між областями, при цьому показник індивідуального навчання у 10 районах Сумської області більш ніж удвічі більший, ніж аналогічний показник у Черкаській області. Отже, індивідуальне навчання варіює як серед районів, так

і серед областей, та є ще одним важливим чинником високого рівня витрат на одного учня в сільських школах України.

Наостанок, розглянемо географічні індикатори. Ці індикатори є важливими, якщо планується укрупнення шкільних мереж, що означає закриття певних шкіл і переведення учнів до більших, укрупнених закладів. Представлена нижче таблиця надає інформацію про кількість пар шкіл, які розташовані одна від одної на відстані ближче 5 км, та кількість пар шкіл, які розташовані одна від одної на відстані від 5 км до 12 км.

**Таблиця 11.** Відстань між школами

	Менше 5 км		Від 5 до 12 км		Середня відстань до найближчої сусідньої школи
	Пари	% від усіх шкіл	Пари	% від усіх шкіл	
Вінницька область (10 районів)	9	3,4%	31	11,7%	6,0
Сумська область (10 районів)	4	1,7%	38	16,1%	7,7
Черкаська область (10 районів)	25	9,7%	202	78,0%	6,4
Чернігівська область (10 районів)	19	8,9%	134	62,9%	8,2
Загалом (40 районів)	57	5,9%	405	41,7%	7,0

Загалом у проаналізованих 40 районах 57 пар шкіл розташовані поблизу одна одної (на відстані менше 5 км), що становить 6% від усіх шкіл цих районів. Це означає, наприклад, що при об'єднанні всіх пар шкіл, які розташовані одна від одної на відстані менше 5 км, одержимо скорочення кількості шкіл на 6% у всіх 40 проаналізованих районах (і скорочення на 10% у районах Черкаської області).

Крім цього, налічується більше 400 пар шкіл, які знаходяться одна від одної на відстані від 5 км до 12 км (42% від усіх шкіл). Слід звернути увагу на те, що відсоток пар шкіл, які розташовані поблизу одна одної, не корелює з середнім показником відстані між школами. Наприклад, середня відстань між найближчими сусідніми школами у 10 районах Чернігівської області є найбільшою серед проаналізованих районів, але саме у Чернігівській області виявлено надзвичайно багато пар шкіл, розташованих поблизу одна одної. Цей результат вказує на те, що показники середньої відстані не є корисною інформацією, і потрібен більш докладний аналіз розташованих поблизу шкіл.

## 2.3 Висновки

---

Очевидно, що в разі зменшення загального контингенту учнів в Україні, якщо не вживати активних заходів для адаптації освітніх мереж до таких демографічних змін, існує значний ризик того, що середня наповнюваність шкіл, особливо в сільській місцевості, також знижуватиметься разом з середніми показниками наповнюваності класів. Фактично, саме це і відбувається вже протягом останніх 20 років в Україні. Тоді як кількість учнів зменшилася на 40% у період з 1990 по 2010 роки, кількість шкіл скоротилася на 7%, а кількість вчителів – на 4% (Coupe et. al., 2011). Очевидно, що Україна вела політику *збереження місцевих освітніх мереж*. Як показує розділ 1, такі випадки здебільшого трапляються в сільських школах.

Зберігаючи мережу шкіл і надаючи захист працевлаштуванню вчителів, Україна уникала конфліктів через закриття шкіл. Ціною таких місцевих рішень, які були прийняті в багатьох селах по всій країні, стало значне зниження ефективності шкільної освіти. Середня наповнюваність шкіл знизилася з близько 320 учнів у 1991 році до 215 учнів у 2012 році (CEDOS, 2013). У результаті цього, частка освіти у ВВП України стрімко зросла до 7,1% у 2010 році (Coupe et. al., 2011).

Один з аргументів, який висувається на підтримку політики збереження освітніх мереж, полягає в тому, що менші за розміром класи дозволяють мати кращий контакт між учнями та вчителями, надають більше часу на індивідуальну педагогічну взаємодію та створюють кращі умови для навчання, тим самим сприяючи підвищенню якості освіти. Натомість, нещодавній аналіз визначальних чинників результатів освіти

в українських школах з використанням в якості критерію результатів національного зовнішнього незалежного оцінювання, показав, що малокомплектні класи не мають позитивного впливу на результати учнів (Coupe et al., 2011).

Результати дослідницького проекту, описані в даному розділі, стали доволі неочікуваними для самих дослідників. Велика кількість індивідуального навчання та технічного персоналу, віднайдені в цьому огляді, видаються новелою досліджень української освіти. Як зазначалося в першому розділі, хоча відібрані 40 районів не є репрезентативними, це все рівно є достатньо великою вибіркою, яка дозволяє припустити, що ці дві проблеми існують також в інших школах по всій Україні.

Результати цього дослідницького проекту можуть бути використані для покращення роботи самих міністерств. Але один з важливих уроків стосується ступеня розуміння українськими політиками та фахівцями того, як сьогодні насправді функціонує українська система освіти.

З одного боку, українські експерти і фахівці мають безпосередній досвід щодо ментальності всіх зацікавлених сторін освіти, знання чинного законодавства і робочих процедур, з власної точки зору та з точки зору сім'ї вони дуже добре знають, як працюють українські школи. Через це вони схильні відкидати заклики до проведення більш емпіричного аналізу на підставі того, що "ми все це і так знаємо".

Водночас, існує надзвичайно мало емпіричних аналітичних оглядів стосовно того, як насправді функціонують школи. Наприклад, в Україні існує загальне припущення, що українська система освіти корумпована, як будь-який інший сектор економіки в Україні (див. OECD, 2017). Але немає систематизованого аналізу або дослідження щодо найбільш типових видів корупції (крім того, що стосується підручників), типів шкіл, які є найбільш ураженими корупцією, або причин того, чому батьки беруть участь у корупційних діяннях. Так само, при широкому розумінні того, що керівництво освітою на місцевому рівні є «політизованим», форми та наслідки такої політизації не визначені та не проаналізовані. Таким чином, навіть якщо українські експерти дійсно "все це і так знають", ці знання практично не представлені у формі опублікованих звітів або викладеного аналізу.

Результати цього доволі обмеженого дослідницького проекту, демонструють, що певною мірою українська освіта є все ще *terra incognita*, яка чекає на об'єктивний аналіз і опис. Отже, подальший емпіричний аналіз того, як насправді працюють українські школи, представляє великий інтерес і значну потенційну користь для всіх реформаторів освіти в країні.

## Додаток А. Програма дослідження забезпечення освіти в сільській місцевості

Робота з даними по відібраних районах проводилася у травні та червні 2015 року. Загалом було відібрано та проаналізовано 40 районів з чотирьох областей (див. перелік проаналізованих районів нижче). По кожному відібраному району було зібрано статистичні, кадрові та фінансові дані по кожній школі (див. нижче методологію аналізу). Чотири підсумкові звіти було підготовлено по чотирьох областях (див. також у розділі “Бібліографія”).

Необхідно підкреслити, що звіти по областях розкривають ситуації щодо місцевих мереж шкіл тільки у 10 районах кожної області та не представляють комплексної картини по всіх школах області.

Керівництвом МОН і Мінфіну було спільно відібрано такі області: Сумська, Вінницька, Черкаська та Чернігівська. У кожній області було визначено по 10 районів з найменшою середньою наповнюваністю класів середніх загальноосвітніх шкіл з денною формою навчання, а саме:

- У Сумській області: Буринський, Великописарівський, Глухівський, Конотопський, Кролевецький, Лебединський, Липоводолинський, Охтирський, Роменський, Шосткинський.
- У Вінницькій області: Жмеринський, Козятинський, Могилів-Подільський, Муровано-куриловецький, Немирівський, Оратівський, Піщанський, Теплицький, Хмільницький, Чечельницький.
- У Черкаській області: Городищенський, Жашківський, Золотоноський, Кам'янський, Канівський, Катеринопільський, Лисянський, Монастирищенський, Смілянський, Чернобаївський.
- У Чернігівській області: Борзнянський, Ічнянський, Менський, Куликівський, Ніжинський, Носівський, Семенівський, Срібнянський, Ріпкинський, Щорський.

Кількість шкіл і кількість учнів у десяти районах кожної області представлені в Таблиці 2.

Індикатори даних на рівні районів надані в чотирьох звітах по областях. Для кожних десяти районів у кожній області автори аналітичних звітів

на рівні областей підготували стислі аналітичні звіти з індикаторами на рівні шкіл (ці 40 звітів не перелічені в розділі "Бібліографія").

### **Методологія, використана в дослідженні**

Методологія, за якою було реалізовано дослідницький проект, складалася з таких кроків:

1. Відбір районів для аналізу (див. вище).
2. Одержання списків шкіл від МОН по кожному відібраному району (в кожному відібраному районі були проаналізовані всі середні загальноосвітні школи денної форми навчання).
3. Одержання фінансових даних від Мінфіну і статистичних даних від МОН по кожній школі (нижче представлено перелік використаних елементів даних).
4. Підготовка файлу Excel з автоматичним обчисленням індикаторів на рівні шкіл (нижче представлено перелік обчислених індикаторів).
5. Підготовка окремого файлу Excel з макросом доступу до додатку Google Maps.
6. Внесення зібраних даних, у тому числі даних Google Maps, у файли Excel по районах<sup>2</sup>. Це дозволило автоматично обчислювати індикатори.
7. Підготовка 40 стислих звітів на рівні кожного району на основі порівняльного аналізу індикаторів на рівні шкіл відповідно до плану, підготовленого дослідницькою групою.
8. Підготовка 4 узагальнених аналітичних звітів на рівні областей відповідно до плану, підготовленого дослідницькою групою (див. у розділі "Бібліографія").

Звіти розглядалися та обговорювалися дослідницькою групою (див. нижче) та коригувалися з метою забезпечення послідовності використання підходу та таблиць.

По всіх школах було зібрано такі елементи даних:

- Дані про витрати, які збирає Мінфін.

По кожній школі з бази даних Державного казначейства було одержано інформацію про загальні видатки у 2014 році в розрізі

---

<sup>2</sup> Для деяких районів цей крок потребував певного внесення даних в ручному режимі, якщо дані, одержані від МОН, не були представлені в належному електронному форматі.

витрат на оплату праці (з нарахуваннями на оплату праці – КЕКВ<sup>3</sup> 2110, 2120), продукти харчування (КЕКВ 2230), оплату комунальних послуг та енергоносіїв (КЕКВ 2270), інші поточні видатки та капітальні видатки (останню категорію було виключено через її випадковий характер).

- Статистичні звіти за формою ЗНЗ-1, які збирає МОН.

Ці форми подаються усіма загальноосвітніми навчальними закладами у вересні; вони включають різні статистичні дані про контингент учнів (не включають дані про вчителів). Були використані лише дані про кількість учнів і класів станом на вересень 2014 року.

- Дані про кадрове забезпечення шкіл, які збирає МОН.

Були використані такі елементи даних: кількість вчителів, виражена у кількості повних ставок, чия заробітна плата обчислюється на основі тижневого навантаження (вчителі, вихователі), кількість педагогічних працівників, виражена у кількості повних ставок – директори і заступники директорів, кількість інших педагогічних працівників<sup>4</sup>, кількість інших працівників, виражена у кількості повних ставок<sup>5</sup>. Крім цього було зібрано дані про загальну кількість уроків на тиждень.

- Дані про відстані між школами в межах кожного району.

З використанням додатку Google Maps було визначено відстані (в кілометрах) і час на долаття цієї відстані (у хвилинах) для кожної пари шкіл. Це дозволило визначити пари шкіл, які можуть бути об'єднані з уникненням того, щоб учням доводилося витратити надмірний час на дорогу до об'єднаної школи.

Зібрані дані були використані для автоматичного обчислення великої кількості індикаторів по кожній школі, які відносяться до таких чотирьох груп: індикатори кадрового забезпечення, мережа класів у рамках індикаторів по школах, мережа шкіл у рамках індикаторів по районах і фінансові індикатори (показники видатків). Усі обчислені індикатори представлені в переліку нижче.

3 КЕКВ – Коды економічної класифікації видатків бюджету України.

4 До цієї категорії відносяться педагоги-організатори, практичні психологи, соціальні психологи і подібний персонал.

5 До цієї категорії відносяться заступники директорів з господарських питань, секретарі, асистенти-лаборанти, охоронці, прибиральники, оператори опалювальних систем і подібний персонал.



Індикатори щодо рівня кадрового забезпечення (9 індикаторів):

1. Кількість вчителів, виражена у кількості повних ставок, на один клас.
2. Кількість уроків на тиждень в одному класі.
3. Кількість педагогічних працівників, які не викладають предмети у класах (керівники та інші педагогічні співробітники), у розрахунку на один клас.
4. Кількість педагогічних працівників, які не викладають предмети у класах (керівники та інші педагогічні співробітники), у розрахунку на одного учня.
5. Кількість вчителів на один клас.
6. Кількість вчителів на одного учня.
7. Загальна кількість працівників, виражена у кількості повних ставок, на один клас.
8. Загальна кількість працівників, виражена у кількості повних ставок, на одного учня.
9. Відсоток технічного персоналу від загальної кількості працівників школи (кількості повних ставок).

Індикатори мережі класів у школі (до 14 індикаторів залежно від складу років навчання):

1. Середня кількість класів для року навчання (кількість класів поділена на кількість років навчання).
2. Середня наповнюваність класів.
3. Середня наповнюваність класів на кожному році навчання (якщо певний рік навчання не має учнів, індикатор не обчислюється) – потенційно може бути 11 індикаторів.
4. Відсоток індивідуального навчання.

Останній індикатор оцінювався з використанням такого підходу. Індивідуальне навчання організовується замість навчання за класною системою в малокомплектних школах, де на потоці (рік навчання) навчається менше 5 учнів. У такому разі проблематично оцінити, скільки уроків проводиться у такий спосіб. Ми брали до уваги всі роки навчання, для яких було повідомлення існування класної системи, оцінювали відповідно до державної навчальної програми, скільки уроків на тиждень повинно проводитися в такому класі, та вважали, що решта уроків на тиждень використовується на індивідуальне навчання.

Таким чином цей індикатор дорівнював відсотку всіх уроків на тиждень, які організовувалися в школі, що були присвячені індивідуальному навчанню. Наприклад, якщо в школі класи не сформовані, все навчання є індивідуальним, тож значення коефіцієнта дорівнює 100%. Деякі проблеми виникли під час цього аналізу, тож надійність цього індикатора є слабшою, ніж інших.

Індикатори мережі шкіл (12 індикаторів):

1. Для трьох найближчих за відстанню шкіл, відстань до школи (у кілометрах).
2. Для трьох найближчих за відстанню шкіл, час, необхідний для того, щоб дістати школи (у хвилинах).
3. Для трьох найближчих за відстанню шкіл, кількість учнів у сусідніх школах.
4. Для трьох найближчих за відстанню шкіл, середня наповнюваність класів у сусідніх школах.

Ці 12 індикаторів використовувалися для оцінки пар шкіл, які розташовані на достатньо близькій відстані одна від одної з метою визначення можливостей для укрупнення мережі шкіл. Використовувалися саме значення відстані, оскільки визнається, що час на подорож є менш надійним показником у додатку Google Maps, особливо для сільської місцевості з низьким рівнем стану мережі доріг.

Індикатори витрат (8 індикаторів):

1. Загальні поточні витрати на один клас.
2. Загальні поточні витрати на одного учня.
3. Загальні видатки на заробітну плату у розрахунку на один клас.
4. Загальні видатки на заробітну плату у розрахунку на одного учня.
5. Поточні витрати на один клас, не пов'язані з виплатою заробітної плати.
6. Поточні витрати на одного учня, не пов'язані з виплатою заробітної плати.
7. Відсоток заробітної плати у загальних поточних витратах.
8. Середній річний розмір заробітної плати.

Дані про видатки на інвестиції були одержані від Мінфіну, але не були використані в аналізі, оскільки ці видатки є доволі спорадичними.

Як зазначалося у звіті, важливість індикаторів у розрахунку на один клас пов'язана з тим, що оплата праці вчителів становить велику частину бюджетів шкіл, отже істотні відхилення видатків на один клас може вказувати на певні потенційні проблеми (з огляду на те, що заробітна плата вчителів в Україні регулюється на державному рівні та є доволі однаковою по всій країні).

### 3. | ВАРІАНТИ ПОЛІТИКИ ЩОДО ФРАГМЕНТАРНОСТІ ШКІЛЬНИХ МЕРЕЖ В УКРАЇНІ

В Україні зростає розуміння того, що багато неефективних, подрібнених місцевих шкільних мереж у сільських районах надають низьку якість освіти дітям з невеликих сіл і водночас є надзвичайно витратними для утримання (у розрахунку на одного учня). Виклик щодо раціоналізації цих мереж і забезпечення як мінімальної якості освіти, так і ефективності використання державних коштів наразі є очевидним для Уряду, Міністерства освіти і науки та Міністерства фінансів, так само як і для самих регіонів, місцевих експертів і посадовців районних і обласних органів управління освітою. Цей виклик є особливо гострим у сьогоденному контексті серйозної зовнішньої загрози стабільності України та необхідності залучити до освіти всіх внутрішньо переміщених дітей.

Водночас, Уряду України доволі складно відповісти на цей виклик засобами політики. По-перше, законодавство України про освіту наділяє повноваженнями щодо закриття шкіл їх засновників, тобто громади, міста і райони (які також мають право відкривати школи). Власне міністерство або обласні департаменти освіти не можуть закривати школи своїм рішенням. Навіть якщо призначені міністерством посадовці в обласних і районних департаментах освіти одержать доручення вести політику закриття шкіл, цю політику буде складно реалізувати без схвалення з боку демократично обраних місцевих рад.

Більш того, Україна є великою та географічно неоднорідною країною, яка має три рівні місцевого самоврядування. Це робить формулювання та впровадження освітньої політики щодо мереж шкіл доволі складним завданням. У реальності існують дуже суттєві відмінності в структурі освітніх мереж, якщо, наприклад, порівнювати урбанізовані промислові регіони Сходу та гірські або сільські регіони Заходу країни, і це лише один приклад серед багатьох чинників диференціації.

Крім цього, Україна є країною молодої демократії, в якій є чимало простору для оголошення очікувань і висловлення невдоволення з боку різних партій та груп, об'єднаних спільним інтересом. Якщо в авторитарних режимах закриття шкіл зустрічає лише мінімальне або взагалі нульове протистояння місцевих громад, в Україні громади доволі легко можуть бути почутими на рівні всієї країни. Це означає, що процес об'єднання та укрупнення освітніх мереж має відбуватися у відкритому діалозі та шляхом обговорень, що принаймні дозволяє усім причетним сторонам зрозуміти соціальні та освітні втрати від відмови вдосконалювати шкільну мережу. Звичайно, досягнення цієї цілі є доволі складним.

Ще одним важливим аспектом є те, що в Україні питання оптимізації шкільних мереж є надзвичайно важким для обговорення, більше ніж в інших країнах, через фінансову кризу. Необхідно, але майже неможливо враховувати інтереси вчителів, яким буде дуже складно знайти роботу поза межами освітньої галузі, інтереси учнів, для яких проїзд до віддаленої школи по напівзруйнованих дорогах створює додатковий бар'єр щодо доступу до освіти, та інтереси державного бюджету, який перебуває під величезним тиском війни та економічного спаду.

Метою цього розділу є описати кілька потенційно можливих політичних відповідей на надзвичайно гостру проблему низької ефективності сільських шкіл в Україні. Викладене ґрунтується на припущенні, що всі ці питання, незважаючи на їхню складність і здатність спровокувати гострі суперечки, мають відкрито обговорюватися у професійній та спокійній манері. Спочатку наводиться стисле (і через це поверхневе) визначення двох головних причин неефективності шкільної мережі, яка спостерігається сьогодні в Україні. Після цього представлено міркування, яким чином децентралізація, за умов належного впровадження, може допомогти вирішити ці проблеми. Ми також пропонуємо кілька варіантів політики, які можна обговорити зі всіма сторонами і які, ми сподіваємося, не призведуть відразу до взаємного нерозуміння та неприйняття. Таке громадське обговорення може дозволити Уряду України запровадити єдину, спільну стратегію, яка складається з корисних і цілеспрямованих політичних заходів.

### 3.1 Український шлях до неефективності шкіл

---

Теперішній надзвичайно небажаний стан місцевих освітніх мереж в Україні є результатом 25 років змішаних обов'язків і відповідальності в освітній галузі та незадовільного управління галуззю та бюджетом. Ці обидва чинники варто стисло розглянути.

Змішана відповідальність в освітній галузі обумовлена наявністю паралельного підпорядкування. Первісним свідченням подвійного підпорядкування є визначена в Конституції структура районів і областей, в якій місцевий (районний/обласний) виконавчий апарат відповідає як перед місцевою (районною/обласною) радою, яка визначає бюджет, так і перед органами виконавчої влади вищого рівня, які призначають посадовців місцевих виконавчих органів. Іншими словами, посадовці на рівні районів і областей представляють як місцеве населення (через їх підпорядкування радам), так і державну владу (через процедуру призначення). Це створює плутанину та багато можливостей для місцевих політичних ігор замість того, щоб дбати про довгострокові інтереси та стратегії на якомусь одному рівні врядування. Єдиними органами місцевого самоврядування, які уникають такого подвійного підпорядкування, внаслідок чого можуть вважатися справжнім місцевим врядуванням, є міста обласного значення та ОТГ. Усі інші українські органи місцевого самоврядування не відповідають вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Нижче зазначається, що наразі українські реформатори обговорюють зміни до Конституції, які допоможуть виправити цей стан речей, натомість на даний час ці конституційні реформи ще не впроваджені.

Показовим прикладом такої плутанини були, законодавчі норми, за якими поточне фінансування шкіл покладалося на райони, але рішення про закриття шкіл приймалося селами/селищами (громадами). Іншими словами, село або селище могло проголосувати за збереження школи, не беручи на себе відповідальність за її фінансування. У результаті цього протягом двох десятиліть було закрито дуже мало шкіл, незважаючи на серйозний спад народжуваності та масову міграцію до міст. Якщо говорити простими словами, в багатьох сільських населених пунктах серед мешканців поступово стали переважати літні люди та пенсіонери, але села відмовлялися закривати школи, які обслуговували дедалі меншу кількість дітей. Недивним є те, що наслідком цього процесу стала велика кількість малокомплектних шкіл з надзвичайно малими класами. На щастя, саме ця законодавча норма була скасована

2015 року, але знадобиться певний час, перш ніж ефект від цієї зміни стане помітним.

Водночас, освітня галузь страждала від проблем слабких практик бюджетування та незадовільного управління. Проблема практики бюджетування в Україні полягає у відсутності жорстких бюджетних обмежень. У професійній літературі ці практики називаються дефіцитним фінансуванням бюджетних видатків; вони означають процес, у якому різні бюджетні одиниці планують свої бюджети з перевищенням очікуваних доходів, а наприкінці бюджетного року вони заявляють про недостатність коштів і вимагають додаткових бюджетних асигнувань. У цій бюджетній грі, ті, хто мають найвищий дефіцит, стикаються з найтяжчими проблемами і тому мають найбільшу вірогідність одержати найбільші додаткові кошти. В аналогічний спосіб, деякі райони та області, завдяки політичній протекції, можуть почуватися вільно в тому, щоб перевитрачати кошти та виходити за межі бюджетних асигнувань, знаючи, що в листопаді чи грудні їм буде надана підтримка для уникнення бюджетного колапсу. Таким чином, ті, хто дотримується бюджетної дисципліни, дістають покарання, а ті, хто її порушують, одержують винагороду. І насправді, якщо всі розпорядники бюджетних коштів по всій країні розуміють, що немає жорстких бюджетних обмежень і що зрештою Міністерство фінансів знайде додаткові бюджетні кошти, стимул до перевитрат є доволі сильним. Особливо в галузі освіти, це мотивує місцевих чиновників уникати непопулярних рішень про закриття шкіл та утримувати дедалі більш неефективні місцеві освітні мережі. У такий спосіб слабка бюджетна дисципліна провокує незадовільне управління школами.

## 3.2 Перспектива освітньої децентралізації

---

Головним позитивним нововведенням для управління освітою в Україні, яке може бути втілено внаслідок децентралізації, є створення сильного місцевого суб'єкта, а саме демократично обраних, незалежних у питаннях бюджету місцевих влад, які візьмуть на себе відповідальність за всі місцеві рішення стосовно мереж шкіл. Зокрема, органи місцевого самоврядування матимуть змогу приймати рішення про закриття шкіл в інтересах місцевих мешканців, не маючи подвійного підпорядкування та підзвітності, як зазначалося вище. Вони поєднуюватимуть у своїх повноваженнях і відповідальності за фінансування шкіл, і відповідаль-

ність за управління шкільними мережами. Звичайно, вони зможуть приймати рішення про збереження малокомплектних шкіл, але це рішення буде прийнято разом з рішенням про виділення додаткових коштів з власного бюджету на потреби такої школи.

Важливу мотивацію до укрупнення подрібненої освітньої мережі створюють децентралізація та формула розподілу освітньої субвенції з розрахунку на одного учня. Як зазначалося, децентралізація створює місцевих менеджерів освітніх мереж в особі місцевого самоврядування. За законом органам місцевого самоврядування, як правило, передається відповідальність за надання освіти мешканцям шляхом реалізації завдань щодо управління, адаптації та фінансування шкільних мереж.

Також органи місцевого самоврядування зазвичай одержують від національного уряду субвенції на фінансування шкіл. Ці субвенції можуть бути цільовими (як в Україні) або нецільовими (бюджетні кошти можуть бути використані в будь-яких цілях, не лише на освіту). Формула визначення обсягу освітніх субвенцій зазвичай ґрунтується на кількості учнів, при чому для деяких категорій учнів виділяється більш високий обсяг фінансування з розрахунку на одного учня (наприклад, для учнів сільських шкіл, представників національних менших, учнів з особливими потребами тощо (див. Розділ 4)).

Система мотивації функціонує наступним чином. Малі школи з малими класами загалом є більш витратними у розрахунку на одного учня (більш витратними, ніж кошти, виділені в рамках освітньої субвенції). Закриття малокомплектної школи та переведення учнів до сусідньої школи скорочує видатки місцевого самоврядування, але не зменшує кошти, виділені в рамках освітньої субвенції, оскільки кількість учнів не змінюється. Таким чином, органи місцевого самоврядування можуть використовувати заощаджені кошти для поліпшення умов навчання в школах, які залишилися функціонувати. Належне управління шкільними мережами може таким чином одержувати винагороду шляхом демократичних процесів (у ході виборів представники органів місцевого самоврядування можуть бути знову обрані).

Для того щоб ця система мотивації була ефективно, необхідно виконати низку умов:

- Органи місцевого самоврядування мають бути дійсно місцевою владою, яка регулюється відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, і не є продовженням державної адміністрації. Чинні пропозиції щодо внесення змін до Конституції України мають наблизити Україну до цієї мети. Однак, наразі ця умова задоволена в Україні лише в містах обласного значення та ОТГ.



- Освітні субвенції повинні виділятися на основі методології (формули) розрахунку на одного учня. Це є необхідною умовою, оскільки забезпечуватиме, що закриття шкіл не призведе до зменшення обсягів виділених коштів для районів, що відбувалося в рамках попередньої системи, а залишить цей обсяг без змін. Таким чином, об'єднання шкіл вивільнить кошти для можливого реінвестування в школи. Ця умова вже виконана в Україні.
- Місцева влада працює у рамках жорстких бюджетних обмежень (дивіться пункт 3.3).
- Закон про освіту повинен чітко регулювати процес закриття шкіл, надаючи основні права в цій сфері органам місцевого самоврядування. В Україні нещодавні та очікувані законодавчі зміни роблять райони та об'єднані територіальні громади сильними суб'єктами місцевого управління освітою.

Зважаючи на все це разом, Україна вже здійснила важливі кроки до запровадження раціональної моделі освітньої децентралізації та розглядає подальші кроки для виконання решти умов. Окремим питанням для обговорення є те, коли новобрані органи місцевого самоврядування почнуть діяти як незалежні та відповідальні господарі місцевих освітніх мереж.

### **3.3 Жорстка бюджетна дисципліна**

---

Як обговорювалося вище, відсутність жорстких бюджетних рамок є однією з ключових причин неефективної та подрібненої мережі шкіл в Україні. Отже, важливою політикою національного уряду має стати встановлення жорстких бюджетних рамок на місцевому та національному рівні. Утім, це набагато простіше на словах, ніж у дії.

Запровадження жорсткої бюджетної дисципліни на національному рівні по суті означає, що Міністерство фінансів відмовлятиме у наданні додаткових коштів розпорядникам бюджетних коштів, які здійснюють дефіцитне фінансування бюджетних витрат. Натомість, завжди виникають випадки, навіть у країнах з дуже суворим дотриманням бюджетних правил, коли внаслідок непередбачуваних обставин, природних

явищ або чинників, які є поза межами контролю органів місцевого самоврядування, місцева влада може зіштовхнутися з обґрунтованою потребою в додаткових коштах, наприклад, внаслідок внутрішньої міграції (в Україні це пов'язано з внутрішньо переміщеними особами, особливо шкільного віку, для яких необхідно знайти місця в школах). Отже, Міністерству фінансів необхідно мати набір критеріїв та процедур для оцінки обґрунтованості одержаних запитів на фінансування. З цією метою також потрібно мати достатній резервний фонд бюджетних коштів. Окрім цього, органи місцевого самоврядування можуть заявляти про те, що одержані бюджетні кошти, зокрема в рамках освітньої субвенції, є недостатніми для задоволення їхніх потреб. У такому разі центральний уряд має бути впевненим у тому, що використана формула визначення обсягів асигнувань для органів місцевого самоврядування є обґрунтованою і забезпечує достатні кошти.

Один з підходів до вирішення цієї проблеми полягає у тому, щоб включити представників місцевого самоврядування (асоціацій органів місцевого самоврядування) у процедури визначення різних резервних фондів бюджету. Розробивши та передбачивши процедуру, яка залучає різні органи місцевого самоврядування з їх різними інтересами та позиціями, центральний уряд уникає ситуації, коли усі органи місцевого самоврядування об'єднуються у єдиний фронт і разом вимагають більше коштів, а також створює простір для більш серйозної дискусії та досягнення компромісів.

Інші труднощі, які виникають з жорсткими бюджетними обмеженнями, пов'язані з питанням, як реагувати на порушення бюджетної дисципліни з боку окремих місцевих влад. Хоча центральний уряд і може відмовити у наданні додаткових коштів району, який перевитратив виділені кошти без належної причини, створені внаслідок цього проблеми можуть призвести до браку коштів на виплату зарплати вчителям та утримання шкіл, від чого постраждають певні групи учнів і персонал шкіл. Насправді, саме побоювання таких місцевих проблем у багатьох випадках спонукає Міністерство освіти чи Міністерство фінансів погоджуватися на виділення додаткових коштів – з метою захисту інтересів учнів і уникнення скандалу (і таким чином підірвати жорсткі бюджетні правила).

Очевидно, що мають бути розроблені належні процедури для реагування на такі надзвичайні випадки. Одним з підходів є вибудувати постійний моніторинг виконання місцевих бюджетів з тим, щоб у разі недотримання бюджетної дисципліни (передчасного надмірного використання бюджетних коштів для фінансування спеціальних функцій, що залишає недостатньо коштів на решту бюджетного року) Міністерство фінансів могло втрутитися. Натомість, видається безперечним, що бюджетне законодавство має також передбачати

деякі більш суворі заходи для реагування на недотримання бюджетної дисципліни. Це може включати певний діапазон покарань для місцевих чиновників, які порушують дисципліну, та, що є навіть більш важливим, право Міністерства фінансів призначити спеціального уповноваженого представника, який братиме на себе управління районом і матиме повноваження коригувати бюджетні рішення. У кінцевому результаті, район або об'єднана територіальна громада мають бути поставлені перед можливим рішенням бути ліквідованими та приєднаними до сусідньої адміністративної одиниці, якщо не зможуть правильно здійснювати бюджетний процес.

Може видатися дивним наполягати на такому рівні втручання з боку центральної влади в справі органів місцевого самоврядування саме на порозі децентралізації, але вбачається, що таке втручання буде потрібно в Україні з огляду на нещодавню історію бюджетного процесу на місцевому рівні.

### **3.4 “М’які” політичні заходи для заохочення консолідації шкіл**

---

Після проведення реформи децентралізації всі рішення про мережі шкіл будуть приймати демократично обрані, незалежні в питаннях бюджету органи місцевого самоврядування, включаючи області, райони та об'єднані громади. Ці органи місцевого самоврядування впроваджуватимуть чинну та нову національні освітні політики. Отже, розроблення нових освітніх стратегій повинно враховувати інтереси та мотивацію місцевого самоврядування.

Міністерства мають у своєму розпорядженні багато фінансових інструментів, щоб впливати на рішення місцевих органів влади в сфері управління освітньою мережею. Метою цих інструментів є зміцнення механізмів стимулювання, закладених у формулу розподілу освітньої субвенції (див. вище).

Ці інструменти включають інвестиційні гранти органам місцевого самоврядування, які розподіляються на основі показника досягнутого укрупнення шкіл. Наприклад, інвестиційні гранти на нові школи або реконструкцію шкіл можуть надаватися за умов раціоналізації шкільної мережі.

Такий підхід потребуватиме розроблення відповідних індикаторів для того, щоб рішення про надання коштів не приймалися на основі особистого рішення чи судження. Обґрунтування такого підходу є простим: Уряд України обмежуватиме інвестування в розвиток шкіл лише тими закладами, які напевно будуть функціонувати в майбутньому з тим, щоб інвестиції були дійсно корисними. Так само, виділення коштів на шкільні автобуси може також бути поставлено в залежність від укрупнення шкільної мережі (збільшена потреба у перевезенні учнів).

У багатьох випадках перевезення учнів до об'єднаних шкіл може бути організовано більш ефективно, якщо залучати для цього приватні транспортні компанії. У такому випадку національні інвестиційні гранти можуть спрямовуватися на будівництво доріг або покращення облаштування автобусних зупинок, або створення спеціальних шкільних приміщень для позашкільних заходів для тих учнів, яким доводиться чекати на автобус після уроків.

Ще один важливий інструмент стосується спеціальних виплат учителям, які втратили роботу після закриття школи. Закон України "Про пенсійне забезпечення" гарантує фінансову допомогу в розмірі 10 місячних пенсій (що є нижчим, ніж 10 місячних зарплат) для всіх вчителів, які пропрацювали на педагогічних посадах більше 35 років і мають виходити на пенсію. Кошти на ці виплати мають бути знайдені в бюджеті школи або органу місцевого самоврядування. Для сприяння об'єднанню шкіл подібна допомога може бути запропонована для всіх учителів, які втрачають роботу. Очевидно, що це буде суттєвим навантаженням на органи місцевого самоврядування, тому така компенсація може бути передбачена через спеціальний грант (субвенцію) з національного бюджету місцевим бюджетам. Знову таки, можна деталізувати умови для одержання такої компенсації (таку виплату можна обмежити вчителями початкової та середньої школи або сільськими вчителями).

Також органи місцевого самоврядування можна заохочувати до об'єднання шкіл шляхом включення в формулу визначення обсягів освітньої субвенції додаткового вагового коефіцієнта щодо перевезення учнів. Навіть без такого коефіцієнта об'єднання шкіл, як правило, знижує витрати району на освіту та вивільняє кошти для перевезення учнів до об'єднаних шкіл (див. підрозділ 3.2). Утім, ще один ваговий коефіцієнт у формулі стане додатковим стимулом для органів місцевого самоврядування. Оскільки освітня субвенція є цільовою, ці додаткові кошти повинні витратитися лише на фінансування функцій освітньої галузі.

Разом з тим, можна передбачити "м'яку програму" залучення учнів школи, що була закрита до більшої школи сусіднього села. Одним варіантом може стати створення "гуртожитків" для учнів. Однак, їх доволі дорого утримувати, вони не мають гарної репутації серед батьків

та їх дуже мало в селах. Тому, альтернативним варіантом може стати розміщення учнів у сім'ях, в тому селі, де знаходиться об'єднана школа. Закон має визначити умови, яких мають дотримуватися приймаючі сім'ї (окрема кімната з вікном, меблями, санвузол, відстань до школи тощо). Приймаюча родина має надавати житло та харчування. Для забезпечення сприйняття батьками такого рішення, вони матимуть право ознайомитись з родиною, що прийматиме дитину, спілкуватись з ними, оглянути приміщення та мати право прийняти або не прийняти запропоновані умови та сім'ю. Місячний платіж для приймаючої родини має бути достатньо великим для забезпечення високого рівня пропозицій від сімей. Також район має надавати безкоштовне підвезення дітей додому на вихідні. Скоріш за все таку програму треба фінансувати за рахунок нового фінансового інструменту (субвенції місцевим бюджетам).

Спеціальні фінансові інструменти мають бути визначені українськими посадовцями, виходячи з максимально повного знання місцевих потреб. Бажані інструменти також можуть змінюватися з часом. Що є важливим, так це створення узгодженої та послідовної національної політики щодо стимулювання органів місцевого самоврядування для раціоналізації шкільних мереж і моніторинг їх ефективності.

### 3.5 Увага до якості малих сільських шкіл

---

Головним питанням, яке турбує МОН, є і має бути якість освіти. Наразі Міністерство має два базових інструменти для моніторингу якості освіти – зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО) та Державна інспекція навчальних закладів. Кожна школа має проходити періодичну оцінку з боку шкільної інспекції. Звіт про результати такої оцінки може включати обов'язкові до виконання рекомендації стосовно того, що школа має зробити для виправлення виявлених недоліків.

Насправді якість освіти в малих сільських школах оцінити непросто. За оцінками, представленими у звіті Світового банку, учні з більших шкіл з більшими класами статистично мають кращі результати з незалежних тестів, але в цьому аналізі не враховувався економічний і соціальний статус сімей учнів (Courpe et al. 2011). Насправді, батьки

учнів з великих міських шкіл, як правило, мають кращу освіту, тож кращі результати цих учнів із зовнішнього незалежного оцінювання є доволі очікуваними та не вказують на те, що ці школи навчають краще, ніж малі сільські школи. З іншого боку, багато експертів з освіти в Україні говорять про те, що сільські школи загалом надають хорошу освіту, частково завдяки тому, що мають педагогічних працівників більш старшого віку, які є краще підготовленими. Натомість, ця думка також не ґрунтується на переконливих безпосередніх свідченнях. Наприклад, відомо, що ці школи мають недостатню забезпеченість спеціалізованим обладнанням або вчителями іноземних мов.

Видається, що діяльність шкільної інспекції щодо аналізу якості роботи в малих сільських школах була б дуже корисною. Педагогічна діяльність у таких школах є безперечно дуже різною. Деякі школи, напевно, надають якісну освіту в несприятливих умовах і мають бути підтримані, тоді як інші повинні бути негайно закриті з причин якості абсолютно незалежно від економічних причин. Аналіз та огляд шкільної інспекції створить більш об'єктивну базу для оцінки того, які з малих сільських шкіл належать до якої категорії.

Оскільки ці школи є малими та доволі сильно розосереджені по сільських районах, шкільна інспекція має розробити спеціальну методологію для оцінки якості їх роботи. Наприклад, багато з таких шкіл надають лише початкову освіту (чотири класи), тож у таких школах немає результатів зовнішніх іспитів. У таких випадках можна проводити інтерв'ю з вчителями іншого ступеня середньої освіти, до яких переходять учні після завершення початкової школи. Методологія також має враховувати шкільне обладнання, яким малі сільські школи зазвичай забезпечені лише частково. Відвідування малої школи групою інспекторів може викликати почуття "вторгнення" та може бути контр-продуктивним (і звичайно потребуватиме великих витрат), тож методологія має ґрунтуватися на перевірці, яку здійснюватиме одна особа. Ці інспектори повинні бути належним чином підготовлені для цієї роботи.

Відвідуючи малі сільські школи, інспектори шкільної інспекції також матимуть змогу оцінити, чи є насправді альтернативи утриманню малокомплектних шкіл. По суті це питання того, чи є поблизу інша школа та чи є дорога або певні способи транспортування, якими учні можуть скористатися, щоб дістатися сусідньої школи. Методологія оцінки малих сільських шкіл також має включати візит до сусідньої школи з метою одержання інформації про те, чи будуть учні, яких будуть перевозити до цієї школи, насправді одержувати кращу освіту, ніж у своїй теперішній школі.

Отже, буде обґрунтованим очікувати, що методологія оцінки малих сільських шкіл, яка буде розроблена шкільною інспекцією, буде доволі

складною, а огляд таких шкіл стане великим і потенційно витратним заходом. Тим не менш, цінність такого зусилля для української освіти є безсумнівною.

### **3.6 Програма “Мала школа” в українських умовах**

---

Хоча неефективність подрібненої місцевої освітньої мережі в Україні наразі є визнаною проблемою, закриття шкіл не повинно бути єдиним рішенням. Насправді, створення альтернативних рішень надасть більшій гнучкості місцевим органам влади та змінить характер місцевих дискусій – головним чином дискусій між батьками учнів, вчителями та мешканцями малих сіл, з одного боку, та органами місцевого самоврядування, з іншого боку.

Альтернативні рішення повинні надати змогу батькам взяти на себе управління школами, яким загрожує закриття, на умовах, які регулюються законом. Одним з прикладів може бути досвід польської програми «Мала школа». У рамках цієї програми для малих сільських шкіл можуть бути призупинені певні правила, якими регулюється діяльність у школах, у тому числі щодо мінімальної заробітної плати вчителів, використання педагогічних працівників для прибирання приміщення тощо. Ці положення роблять утримання та управління школами набагато дешевшим. Більш того, законом про освіту визначено процедуру, за якою школу можна передати від місцевого самоврядування неурядовій організації, створеній батьками, через укладання договору (зокрема, закон про освіту визначає конкретні умови, яким мають задовольняти такі договори).

Подібну програму можна визначити і для України. Замість того, щоб копіювати польське рішення, ця програма має базуватися на українських реаліях. Наприклад, польські вчителі одержують доволі хорошу заробітну плату, тому польська програма “Мала школа” включає можливе зниження оплати праці. Це є доволі маловірогідним в українських умовах. З іншого боку, українські сільські школи часто мають надмірну кількість технічного персоналу (див. Розділ 2). Робота таких працівників (таких як прибиральники шкільної території) може виконуватися на безоплатній основі батьками або бути організована дешевше, що допоможе істотно знизити поточні витрати цих шкіл.

Хоча деталі такої програми мають обговорюватися та погоджуватися українськими фахівцями, українська програма "Мала школа" повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- Програма повинна бути чітко визначена в освітньому законодавстві, включаючи усі процедури. Зокрема, в законі повинні бути описані процедури передачі школи неурядовій організації, моніторингу того, як працює передана школа, а також процедури повернення школи до сфери управління органу місцевого самоврядування, якщо певні умови більше не виконуються. Особливо має бути передбачено, що неурядова організація не має права закрити школу, яку вона взяла її під своє управління.
- Закон також має визначати базові умови, яким має відповідати договір між органом місцевого самоврядування та неурядовою організацією.
- Фінансові зобов'язання органу місцевого самоврядування перед неурядовою організацією, яка здійснює управління школою, повинні бути чітко визначені. Ці зобов'язання повинні бути меншими, ніж реальні витрати на утримання школи до її передачі, але все ж таки мають бути суттєвими. Для порівняння, польські місцеві влади зобов'язані переводити неурядовим організаціям, які здійснюють управління школою, кошти, обсяг яких дорівнює кількості учнів, які відвідують таку школу, помноженої на середній розмір витрат на одного учня серед усіх шкіл, які знаходяться в сфері управління цього органу місцевого самоврядування.
- Закон має дозволяти органу місцевого самоврядування легко перевіряти діяльність школи.

Відкритим залишається питання, чи є можливим організувати в українських селах активні неурядові організації, які могли б взяти на себе управління малими школами у віддалених селах. Якщо це становить серйозні труднощі, можна розглянути альтернативний підхід. Наприклад, замість неурядової організації стороною такого договору може бути певна визначена сім'я в селі або сільський голова/староста. Можливо, деякі об'єднання або неурядові організації на рівні району чи області можуть взяти на себе таку роль. Усі ці важливі деталі мають бути вирішені українськими фахівцями, які розуміють ситуацію в селах.

У Додатку Б представлено дві інноваційні програми для малих шкіл, розроблені в Україні, а саме проект "Школа-родина" 2006 року та проект "Опорні школи" 2016 року. Цікаво, що жоден з цих проектів не передбачає активної участі неурядових організацій.

Важливість такої програми для сільських територій України є очевидною. Надаючи альтернативу як утриманню дуже витратних



шкіл, так і їх негайному закриттю, українська програма «Мала школа» може забезпечити гнучкість і збільшити наявні варіанти дій для розв'язання місцевих спорів. Якщо село має сильну мотивацію захистити свою школу та докласти зусилля до організації її роботи та управління в інакший спосіб, таку школу необхідно зберегти. Якщо, навпаки, село чинить опір закриттю школи, але не готово докладати зусиль, щоб її врятувати, таку школу, скоріше за все, не буде збережено.

### **3.7 Висновки**

---

Цей стислий розділ описує кілька варіантів політики, які український Уряд може запровадити для ефективного вирішення проблеми низької ефективності освітніх мереж в українських селах. Деякі з представлених варіантів вже опрацьовуються українським Урядом, принаймні частково (зокрема, стратегія децентралізації, яка формується, програма опорних шкіл). Інші варіанти можуть бути включені до нового законодавства, наприклад, до майбутнього закону про середню освіту. Також можливо, що особливості українських шкіл дозволяють мати більше варіантів політики, ніж описано тут, які краще відповідатимуть очікуванням і ментальності українського населення. Яку б політику не було затверджено до впровадження, вона має бути чітко та відкрито запропонована та публічно обговорена.

Удосконалення освітніх мереж не повинно розглядатися як те, чого можна досягти швидко. Багато років незадовільного управління знадобилося для того, щоб повільно зруйнувати ефективність і дієвість багатьох сільських шкіл, і зворотній шлях не може бути легким або швидким. Необхідно, щоб Міністерство освіти і науки та Міністерство фінансів спільно прийняли набір стратегій та рішуче їх впроваджували. Навіть попри те, що рішення стосовно конкретних шкіл прийматимуть органи місцевого самоврядування по всій Україні, центральний уряд відповідає за усунення чинних законодавчих перешкод для належного управління школами, за введення системи ефективних стимулів та впровадження покращених процедур бюджетування.

## **Додаток Б. Українські інноваційні підходи до вирішення проблеми малокомплектних сільських шкіл**

---

У цьому додатку розглядаються два підходи, запроваджені в Україні для вирішення проблеми малокомплектних сільських шкіл, а саме проєкт створення так званих "однокомплектних шкіл" (започатковано у 2006 році) та проєкт створення "опорних шкіл" (започатковано у 2015 році).

### **Однокомплектні школи**

Ці школи, які одержали назву "школа-родина", були запроваджені та пілотовані в Україні в 2006 році на підставі наказу МОН від 3 травня 2006 року №345. Цей пілотний проєкт ініціював створення шкіл одного вчителя, в яких функції надавались вчителю та батькам. Згідно з цим проєктом "школа-родина" мала до 16 учнів 1-4 класів, а єдиний вчитель забезпечував навчання та нагляд за дітьми. Діяльність таких шкіл перебувала під наглядом сусідньої загальноосвітньої школи, до якої вони відносилася. Бухгалтерський облік та інші управлінські питання належали до компетенції "великої" школи.

За задумом, "школа-родина" вимагала більшого залучення батьків. Вони брали участь в утриманні школи та організовували позашкільну діяльність. Вимоги до приміщень та обладнання були спрощені порівняно з іншими школами. Зокрема, "школа-родина" могла функціонувати в житловому будинку, де одна чи дві кімнати відводились для роботи школи.

Проєкт "Школа-родина" 2006 року був досить обмеженим, у ньому взяли участь лише 10 шкіл<sup>6</sup>. До того ж він був достроково припинений після зміни керівництва МОН. З цих причин не було зроблено жодного моніторингу та звітування про результати проєкту. Тому, на жаль, неможливо оцінити застосування цього інноваційного підходу.

---

6 Подальший опис моделі однокомплектної школи ґрунтується на розширених дискусіях з Павлом Полянським.

Україна не поверталась до впровадження аналогічних проєктів після 2006.

Тим не менш, на основі цього досвіду можна сформулювати певні уроки, які є актуальними для теперішніх українських реалій.

Однокомплектна школа – це освітній заклад, який не має статусу юридичної особи, призначений для учнів початкових класів, які навчаються у спільній групі (діти різного віку). Як правило, такий заклад має бути юридично оформлений як філія іншої великої школи, яку можна умовно назвати базовою.

Бухгалтерія, адміністративний та фінансовий менеджмент та інші допоміжні функції однокомплектної школи здійснює базова школа. Це включає облік усіх видатків (у тому числі на оплату праці), централізовану закупівлю матеріалів та надання їх школі, ведення фінансової та статистичної звітності тощо. У такий спосіб адміністративне навантаження є мінімальним.

Облаштування такої школи не повинно керуватися загальними вимогами для шкільних приміщень, які діють в Україні, натомість мають бути дотримані такі базові вимоги:

- Площа: мінімум 2 кімнати достатньої площі, залежно від кількості учнів;
- Меблі: робоче місце для кожного учня, окремі місця для харчування;
- Безпека: Безпечний вихід у разі виникнення надзвичайної ситуації;
- Санітарні вимоги: доступ до функціонуючих вбиральень та місць для миття рук;
- Зв'язок: мобільний телефон, яким користується вчитель.

Робота вчителя в такій школі має низку особливостей (див. нижче), тому для таких вчителів необхідно розробити спеціальні програми підвищення кваліфікації та методичні посібники. Також, слід наголосити на ще більш особливій ролі батьків та учнів в однокомплектній школі (див. нижче), оскільки такі школи багато в чому залежать від постійної участі батьків у їх роботі. Це означає, що перш ніж створювати таку школу в селі, потрібно заручитися серйозною підтримкою громади та ретельно все спланувати.

Функції вчителя в однокомплектній школі, на додаток до стандартних, включають:

- Проведення уроків та індивідуальних занять відповідно до навчальної програми для 1-4 класів. Натомість типові навчальні

плани (включаючи кількість уроків на тиждень для різних предметів) не є обов'язковими, вчитель має підготувати спеціальний навчальний план з урахуванням різного віку учнів.

- Ведення стандартного шкільного діловодства згідно з правилами. Це включає всю документацію щодо навчального процесу та успіхів учнів (оцінки, відвідування, домашні завдання).
- Забезпечення догляду та виховання в школі. Це включає індивідуальну психологічну оцінку та підтримку кожного учня. Щодо учнів з особливими потребами вчитель отримує допомогу від базової школи.
- Моніторинг навчального прогресу кожного учня та відповідне документування. Здійснення індивідуальної оцінки потреб учня, підготовка навчального плану для кожного учня та моніторинг виконання.
- Утримання всього шкільного майна, включаючи меблі, комп'ютери, навчальні посібники, бібліотеку, спортивний інвентар. У разі несправності та необхідності заміни обладнання відповідні витрати здійснюються базовою школою.
- Організація систематичного контакту учнів своєї школи з учнями базової школи. Такі контакти мають бути організовані не рідше одного разу на місяць та сплановані спільно з викладачами початкових класів базової школи. Це має включати творчі, навчальні та спортивні заходи. Перевезення до базової школи забезпечується за рахунок базової школи або засновника.

Функції директора базової школи, на додаток до стандартних, включають:

- Моніторинг педагогічної діяльності однокласної школи;
- Регулярне відвідування однокласної школи (не менше одного разу на місяць);
- Надання психологічної підтримки вчителю, організація відвідань однокласної школи шкільним психологом за потреби;
- Для специфічних предметів (малювання, іноземні мови, ІТ) створення графіку викладання кваліфікованим вчителем базової школи;
- Організація регулярного відвідань учнів однокласної школи базової школи.

### Функції батьків:

- Базове утримання приміщень (забезпечення харчування для учнів, прибирання, надання миючих засобів, прання рушників тощо);
- Надання вчителю допомоги у вихованні учнів, особливо при виникненні конфліктних ситуацій між дітьми;
- Надання вчителю допомоги щодо нагляду за дітьми під час занять на свіжому повітрі (спортивні та позакласні години) та перерв.

### **Опорні школи**

Опорні школи запроваджені в Україні постановою Кабінету Міністрів України в січні 2016 року. Базова модель опорної школи включає такі елементи: центральна (опорна школа) та школи-філії.

#### Вимоги до центральної школи:

- Опорна школа має статус юридичної особи.
- Опорна школа може мати рахунки в органах Казначейств, самостійний баланс, штамп та печатку.
- Опорна школа має, як правило, не менше 360 учнів без урахування учнів шкіл-філій.
- Опорна школа має не менше 3 школи-філій.
- Опорна школа забезпечує наявність матеріально-технічної бази (спортивні об'єкти, кабінети фізики, хімії, біології, географії, лабораторій та ін.).
- Опорна школа забезпечена кваліфікованими педагогічними кадрами.
- Опорна школа має досвідченого директора.

#### Вимоги до школи-філії:

- Школа-філія не є юридичною особою.
- Школа-філія, як правило, є початковою школою (ЗНЗ I ступеня) або за рішенням засновника може бути основною школою (ЗНЗ I-II ступеня).
- Школу-філію очолює завідувач філії.

Метою запровадження опорних шкіл є покращити якість освіти в сільській місцевості та водночас зробити сільські школи більш

ефективними. Таким чином початкова освіта надаватиметься в селах, поблизу від міста проживання учнів, а після 4-го класу учні переводяться до центральної школи. Завдяки такому напівукрупненню (тобто укрупненню для основної та старшої школи) можна зменшити потребу в педагогічних кадрах і зосередити ресурси в центральній школі. Цей підхід також сприятиме інвестиційним програмам, оскільки дозволить більш цілеспрямовано інвестувати кошти.

## **Додаток В. Пояснення щодо деяких типів шкіл у Польщі**

---

У дискусіях щодо проекту нового українського законодавства у сфері освіти виникло питання про різні типи шкіл, які діють у польській правовій системі. Це стосується насамперед таких типів шкіл:

- Непублічна школа,
- Публічна школа, якою управляє юридична чи фізична особа,
- Мала публічна школа, передана самоврядуванням в управління іншим суб'єктам (юридичній чи фізичній особі),
- Громадська школа.

Даний додаток покликаний пояснити ці поняття, закріплені у польському законодавстві. Додаток укладено для того, щоб полегшити українським реформаторам оцінку, у якій мірі підходить польського законодавства можуть бути придатними в Україні, і якою мірою не відповідають потребам української освіти і не повинні переноситися до українського правового порядку.

В Польщі термін державна школа не використовується. Основним визначенням є – публічна школа, що, згідно законодавства, означає школу яка не має обмежень для вступу (не має обмежень щодо учнів, які можуть вступити), не збирає плати за навчання та відповідає усім вимогам щодо навчальних планів та кваліфікації вчителів.

### **Непублічна школа**

Непублічна школа – це школа, заснована юридичною особою (яка не є одиницею територіального самоврядування) чи фізичною особою на основі внесення до реєстру непублічних шкіл, який ведеться одиницею територіального самоврядування, відповідальною за управління школами такого типу. Інакше кажучи, громади ведуть реєстри непублічних дитсадків, початкових шкіл і гімназій, а повіти ведуть реєстри, зокрема, непублічних шкіл, вищого від гімназійного рівня.

На побутовому рівні непублічні школи часто називають «приватними школами». Деякі з непублічних шкіл, а саме, ті, якими управляють

громадські об'єднання, на побутовому рівні також називають «громадськими школами» (про це поняття див. останній пункт додатку).

Непублічна школа може отримувати оплату за навчання від учнів.

Непублічна школа може бути школою із повноваженнями публічної школи або школою без таких повноважень. Наявність повноважень публічної школи означає, що школа має право видавати державні свідоцтва і дипломи, які є офіційними документами. Наявність повноважень публічної школи також забезпечує можливість отримувати дотації від одиниці самоврядування, яка веде реєстр, до котрого внесена дана непублічна школа. Одиниця самоврядування зі свого боку отримує кошти на ці цілі у рамках освітньої субвенції, що передається із державного бюджету.

У зв'язку із тим, що шкільна освіта є загальнообов'язковою, не допускається існування непублічних початкових шкіл і гімназій без повноважень публічної школи. У Польщі здобувати шкільну освіту зобов'язана молодь віком від 6 до 15 років (молодь віком 16-18 років зобов'язана навчатися, цей обов'язок має інший правовий характер). Іншими словами, всі школи, які відвідуються учнями, яких стосується шкільний обов'язок, зобов'язані мати повноваження публічної школи, щоб мати можливість видавати своїм учням державні свідоцтва. Решта непублічних шкіл (вищих від гімназійного рівня) може отримати повноваження публічної школи, якщо виконає вимоги, встановлені законодавством. Повноваження публічної школи надаються шляхом прийняття адміністративного рішення тим ОМС, який вніс дану школу до реєстру непублічних шкіл. Непублічна школа, щоб отримати повноваження публічної, зобов'язана:

1. Реалізувати навчальну програму, яка враховує програмні основи загальної освіти, а для професійної школи – також програмні основи професійної освіти, встановлені Міністром народної освіти,
2. Здійснювати навчання у рамках циклу, встановленого для публічних шкіл (початкова школа – 6 років, гімназія – 3 роки, загальноосвітній ліцей – 3 роки),
3. Вести викладання обов'язкових предметів у сумарному обсязі (кількість годин на тиждень протягом навчального циклу), не меншому, ніж загальний обсяг обов'язкових занять, встановлений рамковим навчальним планом, прийнятим Міністром народної освіти,
4. Керуватися принципами класифікації і переведення учнів до наступного класу, встановленими Міністром народної освіти,



5. Проводити зовнішні екзамени на принципах, встановлених для учнів публічних шкіл,
6. Вести аналогічну до публічних шкіл документацію навчального процесу,
7. Викладання обов'язкових предметів мають здійснювати вчителі, які володіють кваліфікацією, аналогічною до тієї, яка вимагається від учителів публічних шкіл.

Непублічна школа із повноваженнями публічної школи, у якій реалізується шкільний обов'язок чи навчальний обов'язок, отримує на кожного учня дотацію від ОМС в публічних школах даного ОМС такого ж типу у розмірі 100% поточних витрат на одного учня.

### **Публічна школа, якою управляє юридична чи фізична особа**

Публічну школу може заснувати й управляти нею юридична особа, яка не є одиницею самоврядування, чи фізична особа. Однак при заснуванні такої школи необхідно отримати дозвіл від одиниці самоврядування, відповідальної за управління школами даного типу.

Наприклад, щоб фізична чи юридична особа могла заснувати на території даної громади публічну гімназію й управляти нею, дана громада повинна висловити свою згоду у вигляді надання дозволу.

Умови надання дозволу встановлюються у розпорядженні Міністра народної освіти. Однією з основних умов є необхідність того, щоб школа ефективно доповнювала мережу шкіл, які перебувають в управлінні ОМС. ОМС може відмовити у наданні дозволу, якщо дійде висновку, що нова запропонована публічна школа буде дублювати існуючі школи або створить для них конкуренцію.

Весь комплекс навчання, виховання й опіки у такій школі має бути безплатним. Школа отримує дотацію від ОМС, яка дала дозвіл на її заснування, у розмірі 100% поточних витрат, які припадають на одного учня у школах такого ж типу, котрі перебувають в управлінні даного самоврядування.

Школа такого типу діє на схожих засадах, як і публічні школи, якими керує самоврядування з певними винятками, зокрема:

1. Шкільний мікрорайон встановлюється для такої школи тільки за заявкою особи, яка нею управляє,

2. Школа не є бюджетною одиницею, а принципи здійснення нею господарювання у сфері фінансів встановлюються її засновником (особою, що управляє школою),
3. Директор школи не повинен обов'язково обиратися за конкурсною процедурою,
4. До вчителів цієї школи норми закону Карту Вчителя застосовуються в обмеженому обсязі (обов'язки вчителя, кваліфікація, отримання чергових звань і ступенів, дисциплінарна відповідальність). Але не застосовуються норми Карти Вчителя щодо:
  - a. Принципів працевлаштування,
  - b. Педагогічного навантаження (обов'язкова кількість навчальних годин протягом тижня),
  - c. Принципи оплати праці і соціальні виплати.

Щодо вказаних вище питань застосовуються загальні норми Трудового кодексу.

### **Мала школа, яка передається ОМС в управління іншим суб'єктам**

Це публічна школа, яка нараховує до 70 учнів і була передана одиницею територіального самоврядування у подальше управління юридичній особі (наприклад, громадському об'єднанню чи фонду) або фізичній особі шляхом укладання угоди. Таким чином може змінитися засновник школи і немає необхідності здійснювати її формальну ліквідацію. У законі уточнюється багато умов договору передачі школи, зокрема, школа, яка передається на підставі такого договору не може бути ліквідована особою, яка нею управляє. До того ж, договір передачі школи має бути затверджений органом педагогічного нагляду (тобто, куратором освіти).

Майно, яке передається школі, не віддається у власність юридичній чи фізичній особи, якій школа передається в управління, всього лише безкоштовно надається у користування.

Школа, передана на підставі договору, працює аналогічно, як і інші публічні школи, якими керують юридичні чи фізичні особи (про що йшлося вище). Це також стосується фінансових обов'язків ОМС, яке передало школу. Однак особа, яка управляє школою, повинна виконувати умови, визначені у договорі, укладеному із самоврядуванням. Якщо школа не буде діяти відповідно до правових норм чи умов цього договору,

або у випадку, якщо юридична чи фізична особа не матиме бажання нею управляти – школа знову повертається під управління одиниці самоврядування.

### **Громадська школа (społeczna)**

Ця назва не належить до правових термінів (закон про систему освіти не дає визначення громадської школи і не вживає цього поняття). Він вживається тільки у розмовній мові для позначення школи, якою управляє громадська організація (найчастіше громадське об'єднання), створена з освітньою, а не з комерційною метою. Ця назва прийнялася, мабуть, тому, що на початковому етапі створення неpubлічних шкіл, найчастіше засновником було Громадське освітнє об'єднання (ГОО). Багато шкіл, якими управляє ГОО, має у своїй назві прикметних «громадська». Деякі з найвідоміших громадських шкіл у Варшаві виникли до прийняття закону про систему освіти (тобто, до прийняття правових визначень публічної і неpubлічної школи). З іншого боку, щодо малих шкіл, які були передані ОМС в управління громадським об'єднанням на підставі договору, термін «громадські школи» все ж не застосовується.

Термін «громадська школа» може стосуватися як неpubлічної школи, так і публічної. Переважна більшість шкіл, які перебувають в управлінні ГОО, це неpubлічні школи, які мають повноваження публічних. Тобто, термін «громадська школа» не містить інформації, чи вона публічна, чи неpubлічна.

## 4. | ФОРМУЛИ РОЗПОДІЛУ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ В КРАЇНАХ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

За 25 років проведення реформ і пристосування освітніх фінансів після розпаду радянського союзу країни колишнього радянського блоку обрали й сформували доволі відмінні шляхи управління та фінансування освітніх систем (порівняльний огляд представлено в роботах Fiszbein 2001, Davey 2002, Bischoff 2009, Alonso, Sanchez 2011). Але попри відмінності, ці країни об'єднують певні спільні тенденції, а саме децентралізація та передача суттєвих управлінських та фінансових повноважень субнаціональним органам влади. Для ефективного фінансування освіти муніципалітети в країнах перехідного стану потребують секторальних трансфертів, які часто називають освітньою субвенцією. Отже, перед муніципалітетами стоїть завдання розподілити одержані кошти серед численних органів місцевого самоврядування, а для цього потрібна певна формула розподілу.

У країнах перехідного періоду застосовується два основні типи формули розподілу освітньої субвенції – формули, сформовані “зверху вниз”, та формули, сформовані “знизу вверх”. При застосуванні формули, сформованої “зверху вниз”, фіксований обсяг коштів розподіляється між ОМС відповідно до визначених пріоритетів, наприклад, виділяючи відносно більший обсяг коштів на сільські чи гірські школи з урахуванням меншої наповнюваності класів у таких школах. Зазвичай такі формули включають поняття *зваженої кількості учнів*, коли різним групам учнів надають числові вагові коефіцієнти, які

відображають пріоритети освітньої політики. Крім вагових коефіцієнтів для сільських чи гірських шкіл, можуть використовуватися коефіцієнти для учнів з особливими потребами або учнів, які є представниками меншин, для перевезення учнів тощо. Оскільки формули, сформовані "зверху вниз", не виходять з припущень про реальну вартість освіти, а розподіляють наявні кошти на освіту, керуючись певними пріоритетами, ми можемо називати їх *дистрибутивними*. Прикладом такої формули є Польська формула.

На відміну від цього, формули, сформовані "знизу вверху", починаються з аналізу вартості надання освіти в різних умовах та для різних класів у розрахунку на одного учня. Ключовим елементом такого аналізу є припущення стосовно наповнюваності класів за різних місцевих умов, наприклад, у сільських школах. Формули, сформовані "знизу вверху", ґрунтуються на кількох чітко визначених та оцінюваних параметрах, таких як кількість годин викладання предметів у навчальній програмі (іноді для кожного класу, іноді для групи класів), встановлений законодавством розмір заробітної плати вчителя (часто враховується мінімальна заробітна плата вчителя) та стандартне навантаження вчителя (кількість годин викладання на тиждень при повній ставці). Це дозволяє адаптувати формулу до різних типів освіти, зокрема для спеціальної освіти (інтегрованої чи неінтегрованої), освіти учнів, які є представниками меншин, тощо. Оскільки багато з цих параметрів регулюються законодавством, одержану таким чином формулу можна також називати *нормативною*. Прикладом такої формули є Естонська формула.

Слід зауважити, що і в дистрибутивних, і в нормативних формулах необхідно враховувати ключові відмінності між сільськими та міськими школами, а саме середню наповнюваність класів. Це не повинно бути неочікуваним, оскільки відмінності в наповнюваності класів великою мірою визначають відмінності у витратах у розрахунку на одного учня. Натомість у різних формулах цей чинник враховується по-різному. Для дистрибутивних формул оцінюється відносна наповнюваність класів. Наприклад, польська формула розподілу виходить з припущення, що школи, розташовані в сільській місцевості та малих містах (до 5 тисяч мешканців), в середньому на 38% менші, ніж школи у великих містах, тож для кількості учнів застосовується коефіцієнт 0,38. На відміну від цього, у нормативних формулах робиться безпосереднє припущення про нормативний рівень наповнюваності класів. Наприклад, в естонській формулі використовується припущення, що початкова школа в місті має 24 учня в класі, а сільська може мати лише 12 учнів у класі. Норматив для старших класів міських шкіл становить 32 учня.

Метою цього розділу є надати певний докладний огляд двох дуже відмінних формул розподілу – польської та естонської (підрозділи 4.1 і 4.2). У третьому підрозділі розглядається питання, в якому ці дві формули є схожими, а саме використання адміністративного критерію місця розташування школи, а також надаються приклади формул інших перехідних країн, де використовувався інший, не адміністративний критерій.

Даний розділ аналогічно сьомому, але на відміну від решти змісту цієї публікації, не зосереджено виключно на українській ситуації, однак він є корисним для української аудиторії з двох причин. Першою є те, що в ньому представлено більш загальні питання, пов'язані з розробленням формули розподілу освітньої субвенції, що слугує вступом до наступних двох розділів. Другою причиною є власне докладний розгляд формул, які використовуються в Польщі та Естонії, що на даний час є предметом цікавості та активних дискусій у спільноті українських експертів. Справа в тім, що формула, яка використовувалася в Україні у 2016 році, в певних аспектах є подібною до польської формули (див. підрозділ 4.1 та розділ 5), тоді як запропонована нижче формула є більш подібною до естонської (див. підрозділ 4.2 та розділ 6). Для українських фахівців особливо цікавою може бути обговорення особливих умов у Польщі та Естонії, які сприяли належному функціонуванню відповідних формул розподілу (наведено наприкінці підрозділів 4.1 та 4.2).

## 4.1 Приклад дистрибутивної формули: Польща

---

Управління та фінансування всіх публічних шкіл<sup>7</sup> у Польщі, за кількома винятками, відноситься до сфери відповідальності органів місцевого самоврядування. Польща має три рівні місцевого самоврядування – гміни, повіти та воєводства (лише на рівні воєводств співіснують обрані ради та призначені центральною владою губернатори). Кілька великих міст, так звані міста з правами повітів, одержують доходи та виконують функції і гмін, і повітів. Наведена нижче таблиця дає уявлення про середній розмір різних рівнів місцевого самоврядування в Польщі.

---

7 Поняття публічної школи описано в додатку В.

**Таблиця 12.** Огляд польської системи місцевого самоврядування

Рівень	Назва	Кількість одиниць	Середня кількість мешканців
Перший	Гміна	2 478	15,6 тис.
Другий	Повіт	380	101,2 тис.
Перший і другий	Місто з правами повіту	66	191,2 тис.
Третій	Воєводство	16	2 402,3 тис.

Доцільно зауважити, що середня кількість мешканців у гмінах без урахування міст з правами повітів становить 10,7 тисяч, а в повітах без урахування міст з правами повітів становить 82,2 тисячі.

Загальний розподіл функцій у галузі освіти в Польщі є таким:

- Гміни або перший рівень місцевого самоврядування фінансують спеціальні дошкільні навчальні заклади, початкові школи та гімназії (базовий рівень середньої освіти).
- Повіти або другий рівень місцевого самоврядування фінансують середні школи (загальні академічні ліцеї, професійні технікуми та професійно-технічні навчальні заклади), спеціальні початкові школи, гімназії, гуртожитки, психолого-педагогічні центри.
- Воєводства або регіони фінансують окремі середні школи національного чи регіонального значення, педагогічні бібліотеки, підвищення кваліфікації вчителів.

Основним фінансовим інструментом, який забезпечує ці функції, є освітня субвенція – трансферт з центрального бюджету місцевим бюджетам. Освітня субвенція є загальним (нецільовим) трансфертом, і ці кошти можуть спрямовуватися на будь-які цілі відповідно до законодавства. Законодавство не визначає, які саме освітні функції має покривати субвенція. І хоча кожного року є кілька муніципалітетів, які витрачають на освіту менше, ніж вони отримали в рамках освітньої субвенції, в середньому гміни витрачають на освіту приблизно на 30% більше, ніж отримують в рамках освітньої субвенції, а повіти – на 5% більше (див. Herbst, Herczyński, Levitas 2009).

Формулу розподілу освітньої субвенції в Польщі традиційно називають “алгоритмом” та затверджують щороку наказом Міністерства народної освіти. Загальний обсяг освітньої субвенції визначається щороку в законі про бюджет. Відповідно до закону невеликий відсоток цього

загального обсягу визначається як резерв, який розподіляється Міністерством фінансів, у співпраці з Міністерством національної освіти, між органами місцевого самоврядування, які потребують додаткових коштів. Решта коштів освітньої субвенції розподіляється за визначеним алгоритмом серед ґмін, повітів і регіонів. Формула розподілу 2016 року, яка розглядається в цьому розділі, була затверджена 22 грудня 2015 року разом з пояснювальним обґрунтуванням. Польща використовує алгоритм розподілу освітньої субвенції з 1996 року, але чинний підхід до визначення формули був прийнятий у 2000 році та з того часу зазнавав ще численних змін (див. Levitas, Herczyński 2002, Herbst, Herczyński, Levitas 2009, Levačić 2011).

У Польщі існує певна кількість загальноосвітніх та професійно-технічних шкіл, які відносяться до сфери управління міністерств: в основному це Міністерство сільського господарства, що здійснює управління деякими аграрними навчальними закладами (більшість аграрних закладів відносяться до сфери управління повітів), Міністерство юстиції, що управляє школами, де навчаються особи, які утримуються у в'язницях та виправних закладах, та Міністерство закордонних справ, що здійснює управління деякими польськими школами для дітей, які проживають за кордоном. Ці школи фінансуються з бюджетів відповідних міністерств, а не через освітню субвенцію.

Освітня субвенція перераховується з центрального бюджету місцевим бюджетам шляхом здійснення щомісячних виплат на початку кожного місяця. Місячне перерахування дорівнює 1/13 загальної (річної) субвенції, крім виплати в березні, яка становить 2/13 загальної субвенції. Це обумовлено тим, що саме в березні вчителі отримують додаткову виплату – так звану “тринадцяту зарплату” (що є привілеєм всіх працівників державного сектору в Польщі).

Розподіл освітньої субвенції здійснюється таким чином:

1. Спершу відокремлюється резерв освітньої субвенції. Спочатку резерв був на рівні 1% загального обсягу коштів, у 2004 році цей рівень скоротився до 0,6%, а у 2008 році – до 0,25%. Кошти резерву надаються окремим муніципалітетам протягом бюджетного року для покриття непередбачуваних витрат унаслідок паводків, пожеж чи інших подій. Раніше резерв також використовувався для покриття різниці через помилки у статистичних даних щодо кількості учнів, але в цьому вже немає необхідності. Обговорення щодо використання резерву проводяться Міністерством разом з представниками органів місцевого самоврядування, які спільно оцінюють письмові заявки на додаткове фінансування. Фактичний розподіл резерву здійснює Міністерство фінансів.



2. Решта коштів ділиться на три компоненти, які позначаються як  $SO_A$ ,  $SO_B$  та  $SO_C$ . Перший компонент  $SO_A$  є пропорційним статистичній кількості учнів, які відносяться до кожного органу місцевого самоврядування, другий компонент  $SO_B$  покриває додаткові кошти на виконання освітніх завдань, а третій компонент  $SO_C$  покриває кошти на виконання неосвітніх завдань. Обидва компоненти  $SO_B$  і  $SO_C$  є пропорційними показникам зваженої кількості учнів, тобто статистичній кількості учнів у різних визначених категоріях, помноженій на відповідні вагові коефіцієнти. Загалом, розподіл є пропорційним зваженій кількості учнів у кожному органі місцевого самоврядування.
3. Загальний обсяг коштів (без резерву), поділений на загальну зважену кількість учнів, визначає так званий *стандарт розподілу субвенції*. Це обсяг коштів, який виділяється на одного зваженого учня. Таким стандартним учнем є учень початкової школи, розташованої у великому місті, який не належить до будь-якої іншої групи учнів, для якої визначені вагові коефіцієнти.
4.  $SO_A$ : Статистична кількість учнів одержується шляхом щорічного збирання статистичних даних від усіх шкіл, які подаються всіма школами та іншими закладами освіти до національної бази даних SIO (System Informacji Oświatowych) та ведуться Міністерством (точніше, підпорядкованою бюджетною установою Centrum Informatyki Edukacji, CIE). Учні всіх шкіл для дітей та молоді – державних і недержавних – обчислюються однаково (статистична кількість учнів є такою, як і фізична кількість учнів). Учні шкіл для дорослих розрізняються за типами закладів, формою навчання та власності (публічної чи приватної) (див. таблицю 13 нижче).
5.  $SO_B$ : Додаткові кошти на виконання освітніх завдань розподіляються серед органів місцевого самоврядування відповідно до 36 коефіцієнтів, визначених в алгоритмі. Кожен коефіцієнт застосовується до конкретно визначеної групи учнів з метою збільшення базової суми розподілу  $SO_A$ . Вагові коефіцієнти застосовуються адитивно, тобто один і той самий учень може належати до більш, ніж однієї групи, у разі чого відповідні коефіцієнти додаються (наприклад, учень сільської школи, який є представником меншин, або учень з особливими потребами, який навчається у гімназії). Деякі коефіцієнти для освітніх завдань представлені в таблиці 14.

6.  $SO_c$ : Існує два типи неосвітніх завдань. Перший тип стосується наявності чітко визначених груп учнів, які одержують відповідні блага наприклад, забезпечення проживанням, спеціальна підтримка раннього розвитку дитини, професійні центри для учнів з особливими потребами тощо. Для цих завдань вагові коефіцієнти застосовуються до цих учнів. Другий тип відображає завдання, користь від яких поширюється на весь контингент учнів – наприклад, педагогічні бібліотеки (фінансуються регіонами), психолого-педагогічні центри (фінансуються гмінами та повітами). Для цих завдань коефіцієнти застосовуються до всіх учнів, які відвідують школи на даній території. У результаті цього числові значення цих вагових коефіцієнтів є дуже малими. Деякі коефіцієнти для неосвітніх завдань представлені в таблиці 15.
7. Одержані таким чином показники зваженої кількості учнів помножуються на коригуючі коефіцієнти, пов'язані з кваліфікацією вчителів. Метою таких коефіцієнтів є збільшення обсягу коштів для тих органів місцевого самоврядування, де працюють більш кваліфіковані вчителі, які одержують більш високу заробітну плату. Ці коефіцієнти (в їх чинній формі) були запроваджені у 2006 році. Існує два ключових аспекти, в яких коригуючі коефіцієнти відрізняються від усіх інших вагових коефіцієнтів формули. По-перше, вони залежать не від учнів та їхніх характеристик, а від учителів та їхніх характеристик. У цьому сенсі польська формула вже не є чистою формулою “в розрахунку на одного учня”. По-друге, на відміну від інших адитивних коефіцієнтів, коригуючі коефіцієнти є мультиплікативними. Таким чином вони впливають на дію усіх інших коефіцієнтів у доволі складний спосіб. Огляд коригуючих коефіцієнтів представлено в таблиці 16.

У представленій нижче таблиці показані коефіцієнти, які використовуються в польській формулі розподілу, щоб перейти від фізичної кількості учнів до “статистичної” з тим, щоб відобразити різний рівень педагогічних зусиль, що частково залежить від форми навчання<sup>8</sup>.

---

8 Існує два типи коледжів: педагогічні коледжі, трирічні вищі навчальні заклади для швидкої підготовки вчителів іноземних мов (здебільшого англійської та німецької) та коледжі для соціальних працівників. Їх включення до освітньої субвенції є винятком із загального правила та має лише історичне обґрунтування. Кількість цих коледжів стрімко зменшується.

**Таблиця 13.** Коефіцієнти, які застосовуються у польській формулі розподілу для дорослих учнів

Форма навчання	Публічні школи	Непублічні школи	Коледжі
Денна	0,7	0,35	1
Вечірня або по вихідних	0,5	0,25	0,7

Як показано в таблиці, коефіцієнти відображають припущення, що педагогічні зусилля у вечірніх школах або школах вихідного дня становлять 50% від педагогічних зусиль у денних закладах. Аналогічним чином, державні школи для дорослих одержують 70% коштів на одного учня порівняно з школами для дітей та молоді. Менший обсяг коштів для непублічних шкіл для дорослих є аномалією; він відображає той факт, що спочатку, з 1996 року, обсяг коштів для всіх непублічних навчальних закладів був на рівні 50% від відповідного фінансування державних закладів. Обсяг фінансування, що виділяється для недержавних шкіл для дітей та молоді, було урівняно з фінансуванням державних шкіл у 2001 році. Обсяг фінансування для учнів, які одержують освіту вдома, становить 60% від обсягу фінансування для учнів, які відвідують школи. Ці кошти надаються школам, які здійснюють моніторинг прогресу таких учнів та надають їм педагогічну підтримку, а не сім'ям.

У таблиці 14 надається інформація про деякі вагові коефіцієнти, пов'язані з виконанням освітніх завдань. Для порівняння наведені також значення цих коефіцієнтів у 2008 році. Відсутність значення коефіцієнта означає, що цей коефіцієнт не застосовувався у формулі. До таблиці не включені коефіцієнти для учнів з особливими потребами, учнів мистецьких шкіл різних типів і учнів, які є представниками меншин.

**Таблиця 14.** Деякі коефіцієнти для освітніх завдань у польській формулі розподілу

Категорія учнів	Коефіцієнт у 2008 р.	Коефіцієнт у 2016 р.
Учні сільських початкових шкіл	0,38	0,40
Учні початкових шкіл з наповнюваністю менше 70 учнів		0,18
Учні сільських гімназій	0,38	0,27
Учні гімназій	0,04	0,04
Учні ліцеїв	0,08	0,12

#### 4. Формули розподілу освітньої субвенції в країнах перехідного періоду

Учні професійно-технічних навчальних закладів	0,15	0,23
Учні неспеціальних шкіл у закладах охорони здоров'я	1,00	
Учні спеціальних шкіл у закладах охорони здоров'я	1,00	1,00
Учні, які мають право на безкоштовне вивчення польської мови		1,50

Як зазначалося вище, це є додаткові вагові коефіцієнти, отже учень початкової школи у великому місті відображається у формулі як 1 зважений учень, тоді як учень сільської початкової школи – як 1,4 зважених учнів (якщо не застосовуються інші коефіцієнти).

Таблиця 14 показує, що вагові коефіцієнти можуть збільшуватися, знижуватися або залишатися без змін. Крім цього, можуть змінюватися не лише значення коефіцієнтів; деякі коефіцієнти можуть додаватися до формули, а деякі можуть скасовуватися. Натомість загальна кількість коефіцієнтів зростає (див. таблицю 17).

Нижче представлено деякі коефіцієнти для неосвітніх завдань.

**Таблиця 15.** Деякі коефіцієнти для неосвітніх завдань у польській формулі розподілу

Категорія учнів	Коефіцієнт у 2008 р.	Коефіцієнт у 2016 р.
Учні, які користуються гуртожитками (без особливих потреб)	1,5	1,5
Учні з особливими потребами, які користуються гуртожитками	2,0	2,0
Учні, які користуються домами оздоровлення дітей <sup>9</sup>	0,2	6,3
Неосвітні завдання гмін	0,001	0,0010
Неосвітні завдання повітів	0,030	0,0340
Неосвітні завдання регіонів	0,008	0,0085

У період з 2008 по 2016 роки набір вагових коефіцієнтів для виконання неосвітніх завдань не змінився, і за одним винятком їх значення або залишилися без змін, або змінилися лише незначною мірою. Винятком

<sup>9</sup> Дома оздоровлення дітей – освітні заклади для короткострокового перебування учнів, які потребують підтримки здоров'я або для звичайних занять, які проводяться протягом одного-двох тижнів поза межами школи (так звані "зелені школи"). Ці заклади фінансуються повітами.

є коефіцієнт для учнів, які користуються домами оздоровлення дітей. Величезне зростання з 0,2 до 6,3 обумовлено зміною в тому, як обчислюються користувачі цих закладів. Спочатку кожен учень, який перебував у домі оздоровлення, рахувався як 1 незалежно від тривалості перебування (типовий, але не універсальний період перебування становить один тиждень). Нещодавно, за наявності більш докладних статистичних даних, ваговий коефіцієнт почав застосовуватися до середнього щоденного перебування в кожному домі оздоровлення. Це є влучним прикладом еволюції формули – не лише шляхом додавання чи скасування коефіцієнтів, або модифікації значення коефіцієнтів, але й завдяки зміні методу його застосування.

Наведена вище таблиця не містить вагових коефіцієнтів для учнів, направлених до різних центрів, які підтримують дітей з особливими потребами із забезпеченням проживання. Коефіцієнти для цих учнів є дуже високими і відображають високу вартість забезпечення спеціалізованого догляду та освіти – вони можуть бути в діапазоні від 6 до 11.

Мультиплікативний коригуючий коефіцієнт  $D$  для кожного місцевого уряду в Польщі відображає відносну різницю в оплаті праці вчителів, обумовлену різним рівнем кваліфікації (вимірюється як частка вчителів на чотирьох рівнях шкали професійного зростання<sup>10</sup>). У своєму теперішньому вигляді цей коригуючий коефіцієнт було запроваджено у 2005 році. Він визначається як

$$D=W+(1-W)*ARS*(1+R*S_r).$$

У цьому виразі  $ARS$  – це середня відносна заробітна плата в даному органі місцевого самоврядування, що визначається як відношення зваженої стандартної заробітної плати в муніципалітеті до зваженої стандартної заробітної плати на національному рівні (а вагові коефіцієнти представляють частки вчителів на чотирьох рівнях шкали професійного зростання), а  $S_r$  – це частка учнів сільських шкіл у загальній кількості всі учнів у даному муніципалітеті. Крім цього є два фіксованих параметри:  $W$  – це частка видатків на оплату праці непедагогічних працівників у загальних видатках на освіту, а  $R$  відображає надбавки до заробітної плати вчителям сільських шкіл (див. значення цих параметрів у таблиці 16).

Якщо у гміні чи повіті відносно менше учителів-початківців і відносно більше дипломованих учителів, ніж на національному рівні, тоді коригуючий коефіцієнт  $D$  буде більше 1 і збільшений обсяг коштів має

<sup>10</sup> У польському законодавстві визначено чотири рівні професійного зростання – учитель-початківець, учитель за контрактом, номінований учитель та дипломований учитель. Для кожного рівня законодавство встановлює мінімальну заробітну плату, яка має досягатися в середньому в кожному органі місцевого самоврядування (але необов'язково для кожного вчителя на кожному рівні). Мінімальна заробітна плата дипломованого вчителя становить 225% мінімальної заробітної плати вчителя-початківця (див. Herbst 2012a).

допомогти місцевому уряду виплачувати відносно більшу заробітну плату вчителям. Так само, ґміни, де більше учнів відвідують сільські школи, мають відносно більшу кількість учителів сільських шкіл, яким мають виплачуватися спеціальні надбавки. Для цих органів місцевого самоврядування чинник  $Sr$  та відповідно коригуючий коефіцієнт  $D$  будуть належним чином збільшені. Очікується, що відповідне збільшення освітньої субвенції дозволить муніципалітету виплачувати надбавку за роботу в сільській місцевості.

У таблиці нижче наведені значення фіксованих параметрів, які використовуються при визначенні коригуючого коефіцієнта  $D$ .

**Таблиця 16.** Параметри, які використовуються у коригуючому коефіцієнті в польській формулі розподілу

Символ	Значення	Показник у 2008 р.	Показник у 2016 р.
W	Середня частка видатків, не пов'язаних з оплатою праці вчителів	0,2	0,25
R	Ваговий коефіцієнт надбавки до заробітної плати вчителів сільських шкіл	0,12	0,12

Збільшення показника W у період з 2008 по 2016 роки відображає той факт, що частка матеріальних витрат та оплати праці непедагогічних працівників у загальних видатках на освіту в Польщі в середньому зменшилася з 80% до 75%. Параметр R залишився без змін, оскільки не було змін у розмірі надбавки до заробітної плати вчителів, які працюють у сільських школах.

Наостанок, розглянемо, як польська формула розподілу еволюціонувала з точки зору складності. Зміни в кількості вагових коефіцієнтів, що використовуються у формулі, узагальнені в таблиці нижче.

**Таблиця 17.** Еволюція кількості вагових коефіцієнтів у польській формулі розподілу

Тип вагових коефіцієнтів	2000 р.	2008 р.	2016 р.
Кількість вагових коефіцієнтів для освітніх завдань	14	27	36
Кількість вагових коефіцієнтів для неосвітніх завдань	7	14	14
Кількість усіх вагових коефіцієнтів	21	41	50

Як показано в таблиці, кількість вагових коефіцієнтів стрімко збільшувалася протягом років, і наразі алгоритм є надзвичайно складним. Це також значною мірою ускладнює будь-який аналіз цього алгоритму. Додатковим джерелом складності є використання мультиплікативних коригуючих коефіцієнтів. Усі ваги та коефіцієнти взаємодіють між собою, тож наразі дуже складно виокремити вплив якогось одного коефіцієнта на загальний розподіл.

Поточний алгоритм розподілу працює в Польщі впродовж 16 років, гарантує необхідну сталість та є загальноприйнятним. Покращення результатів польських учнів в PISA показує, що на відміну від попередніх думок, реформи децентралізації та фінансів не призвели до погіршення якості освіти. Доцільно замислитися над тим, які конкретні польські умови стали запорукою успіху в запровадженні та постійному використанні цього алгоритму вже впродовж 16 років, попри численні проблемні питання. У цьому контексті можна виділити та сформулювати такі умови:

- У Польщі органи місцевого самоврядування є доволі заможними та можуть вкладати в освіту істотно більше коштів, ніж отримують у формі освітньої субвенції. В середньому гміни вкладають близько 30% на додачу до субвенції. Це означає, що будь-які невідповідності або нестача точності у формулі можуть бути компенсовані за рахунок коштів муніципальних бюджетів.
- Органи місцевого самоврядування активно долучаються до щорічних перемовин щодо змін у формулі розподілу<sup>11</sup>. Це означає, що з часом вони стали сприймати це не просто як рішення Міністерства, але і як результат власних зусиль.
- Зокрема, політична рамка цих щорічних обговорень є такою, що органи місцевого самоврядування обговорюють з Міністерством освіти деталі формули розподілу (значення коефіцієнтів) і разом з Міністерством освіти проводять перемовини з Міністерством фінансів щодо загального обсягу коштів у рамках освітньої субвенції.
- Суттєві кошти також зосереджені в резерві освітньої субвенції, вони використовуються в індивідуальних випадках за активної участі органів місцевого самоврядування.

---

<sup>11</sup> У Польщі існує сім національних асоціацій місцевих урядів, і всі вони беруть участь у щорічних обговореннях.

## 4.2 Приклад нормативної формули: Естонія

В Естонії обов'язковою є базова середня освіта (початкова школа, 9 класів середньої школи). Після цього учні продовжують навчання в гімназіях (загальні академічні школи, три роки навчання) або одержують професійно-технічну освіту. Відповідальність за управління місцевими мережами шкіл та за їх фінансування покладена, як і в Польщі, на муніципалітети. В Естонії налічується 213 муніципалітетів, які складають єдиний рівень і в середньому мають 6380 мешканців. Натомість за цим середнім значенням стоїть величезна різниця в розмірах естонських муніципалітетів, що відображено в таблиці нижче.

Таблиця 18. Огляд естонської системи місцевого самоврядування

Кількість мешканців	Кількість муніципалітетів	Частка загального населення
менше 2 000	119	10,6%
від 2 000 до 5 000	63	14,9%
від 5 000 до 10 000	16	12,7%
від 10 000 до 20 000	10	13,6%
від 20 000 до 100 000	4	18,2%
понад 100 000	1	29,8%
Загалом	213	100,0%

Формула розподілу в розрахунку на одного учня була запроваджена в Естонії в 1996 році і з того часу зазнала кілька реформ і доволі радикальних змін (див. Levačič 2011a, Santiago et. al. 2016<sup>12</sup>). Чинний механізм фінансування, стисло представлений нижче, працює з 2005 року. Він не був предметом глибокого аналітичного аналізу, тому

<sup>12</sup> Даний розділ частково спирається на напрацювання ознайомчого візиту до Естонії, який було організовано в червні 2016 року, та матеріали, надані естонськими посадовцями.



представлений нижче опис значною мірою є більш обмеженим, ніж опис польської формули в підрозділі 4.1 вище.

На відміну від Польщі, в Естонії чітко визначені та розподілені фінансові зобов'язання в галузі освіти між центральним бюджетом і місцевими бюджетами. Центральний бюджет включає зобов'язання щодо фінансування заробітної плати вчителів і директорів шкіл, оплати їхнього професійного розвитку, покриття вартості навчальних матеріалів та шкільних обідів (див. складові освітньої субвенції в таблиці 19). Відповідальність за всі інші статті витрат, такі як комунальні платежі (опалення, водопостачання, електроенергія, утримання приміщень) та заробітна плата адміністративного і технічного персоналу, покладається на місцеві бюджети.

Для виконання своїх обов'язків центральний уряд перераховує кожному органу місцевого самоврядування в Естонії освітню субвенцію в розрахунку на одного учня. Ця субвенція є цільовою і може бути спрямована лише на освіту. Саме уряд відповідає за те, щоб субвенція була достатньою для покриття функцій, для фінансування яких вона призначена. Якщо муніципалітет може організувати місцеву систему освіти більш ефективно, він може використовувати заощаджені кошти для поліпшення освіти, але не для фінансування неосвітніх завдань.

Розрахунок обсягу субвенції на одного учня ґрунтується на кількох базових припущеннях, які можна розглянути таким чином: припущення про нормативну наповнюваність класу, припущення про нормативну заробітну плату вчителя та припущення про нормативну навчальну програму.

Основна методологічна складність стосується розрахунку обсягу субвенції на одного учня в частині фінансування заробітної плати вчителів. Такий розрахунок було здійснено в Естонії для двох типових шкіл – міської базової школи з трьома класами на паралелі та міської гімназії з п'ятьма класами на паралелі (подальші розрахунки залежать від цього припущення, але їхній результат не залежить). Покроковий розрахунок є таким:

- Мінімальна заробітна плата вчителя встановлена законом і є однаковою для базової школи і для гімназій (також фактична середня заробітна плата до відрахування податків є однаковою для всіх освітніх рівнів, див. EACEA 2016). Наразі мінімальна заробітна плата становить 958 євро на місяць. Оскільки певні чинники, такі як стаж роботи в системі освіти, можуть збільшувати базовий оклад, ця сума збільшується на 20%. Далі ще 33,8% додається для покриття податків і соціальних відрахувань. Таким чином вартість однієї посади вчителя становить 18 458 євро на рік.

- Нормативна наповнюваність класу в міській базовій школі становить 24 учня, а в міській гімназії – 32 учня.
- Як зазначалося вище, типова міська базова школа має три класи на паралелі, що означає 27 класів у школі. Типова міська гімназія має п'ять класів на паралелі, що загалом становить 15 класів.
- Виходячи з припущення про наповнюваність класів, вираховуємо, що міська базова школа має 648 учнів, а міська гімназія – 480 учнів.
- Відповідно до національної навчальної програми середнє навчальне навантаження (включаючи ділення деяких уроків на групи) становить 33,6 уроків на тиждень у базовій школі та 44,8 уроків у гімназії.
- Таким чином, у міській базовій школі проводиться 907 уроків на тиждень, а в міській гімназії – 672 уроки на тиждень.
- Робоче навантаження вчителя в середньому становить 21 урок на тиждень як у міській базовій школі, так і в міській гімназії.
- Отже необхідна кількість ставок учителів становить 43,2 у міській базовій школі та 32 в міській гімназії.
- Це означає, що річна вартість посад учителів становить 797,39 тисяч євро в міській базовій школі та 590,66 тисяч євро в міській гімназії.
- Поділивши цю суму на кількість учнів у кожній типовій школі, одержуємо в обох випадках суму в розрахунку на одного учня в розмірі 1 230,5 євро.
- Той факт, що сума в розрахунку на одного учня для оплати праці вчителів у міській базовій школі та в міській гімназії є однаковою, засвідчує, що співвідношення учнів до вчителів також є однаковим. І дійсно, якщо поділити кількість учнів у кожній типовій міській школі на кількість необхідних посад вчителів, одержуємо 15.

Для порівняння корисно відзначити, що в польській формулі розподілу чітко розмежовуються різні освітні рівні, у відповідності до багатьох міжнародних практик (див. підрозділ 4.1, Ross, Levačić 1999).

Решта складових обсягу коштів на одного учня розраховується окремо Міністерством освіти, частково на основі історичних видатків. У таблиці нижче узагальнено представлені результати цих розрахунків.

**Таблиця 19.** Складові обсягу коштів на одного учня для міських шкіл в Естонії

Складові обсягу коштів на одного учня	Сума (євро)	Частка
Забезпечення оплати праці вчителів	1 230	80,6%
Забезпечення оплати праці директорів шкіл	92	6,0%
Забезпечення навчальними матеріалами	57	3,7%
Забезпечення професійного розвитку вчителів і директорів шкіл	12	0,8%
Забезпечення шкільних обідів	136	8,9%
Загалом	1 527	100,0%

Для відображення того, що за своїм характером багато малих муніципалітетів в Естонії є сільськими (див. таблицю 19), складова, що стосується оплати праці вчителів, помножується на спеціальні коефіцієнти, які визначаються для всіх муніципалітетів. Ці коефіцієнти мають діапазон від 1 до 1,9. Для того щоб зрозуміти їх значення, корисно пригадати, що до запровадження чинної формули в Естонії використовувалася система коефіцієнтів для сільських муніципалітетів, доволі подібно до польської системи, з метою збільшення обсягу коштів на одного учня (див. Santiago et. al. 2016). Однак, на відміну від Польщі, де використовувався один коефіцієнт для сільських шкіл, Естонія застосовувала багато коефіцієнтів залежно від кількості учнів у муніципалітеті. Відповідні коефіцієнти, що використовувалися в 2004 році, наведені в таблиці нижче.

**Таблиця 20.** Коефіцієнти для сільських шкіл в естонській формулі розподілу в 2004 р.

Тип муніципалітету	Кількість учнів	Коефіцієнт
Місто	понад 700	0,9
	менше 700	1
Сільський муніципалітет	понад 500	1
	від 350 до 500	1,1
	від 250 до 350	1,2
	від 180 до 250	1,3
	від 120 до 180	1,4
	менше 120	1,5

З 2008 року ці коефіцієнти використовувалися разом з додатковим компонентом, який називався "здатність до наповнення класу". Це означало, що для шкіл з дуже малою кількістю учнів у початкових класах формула розподілу передбачала нормативний розмір початкових класів і виділення коштів на *відсутніх учнів* (начебто було зараховано більше учнів, ніж насправді). У певному сенсі це було поверненням до фінансування на основі класів (Santiago et. al. 2016) та створило хибний стимул організувати в школах малі класи (та одержувати кошти на відсутніх учнів). Зрозуміло, що цей компонент збільшив обсяг коштів для сільських муніципалітетів, але також зменшив стимули до укрупнення мереж базових шкіл. У 2014 році Естонія повернулася до справжньої формули, що ґрунтується на розрахунках на одного учня. Було прийнято рішення заморозити чинні коефіцієнти, які представляли показані в таблиці 20 коефіцієнти для сільських шкіл та додаткові кошти на відсутніх учнів. Ці заморожені коефіцієнти все ще застосовуються і сьогодні. Замороження зняло хибний стимул, оскільки якщо ще зменшити наповнюваність класів, відсутні учні вже не додаються.

Природно, що компоненти базових обсягів фінансування в розрахунку на одного учня на навчальні матеріали, професійний розвиток і шкільні обіди не помножуються на коефіцієнти для сільських шкіл, на відміну від компонента оплати праці вчителів. Натомість певним чином дивує, що ці множники не застосовуються до компонента оплати праці директорів шкіл. Це означає, що кошти, які виділяються на оплату праці директорів, дозволяють фінансувати менше посад у менших школах.

Щоб перевірити цю тезу, проведемо розрахунок для типової міської базової школи та міської гімназії, як було зроблено вище для базового обсягу коштів на оплату праці вчителів.

- Відповідно до EACEA (2016), фактична середня заробітна плата вчителів і директорів шкіл до відрахування податків в Естонії не відрізняється за рівнями освіти, і в середньому заробітна плата директора в 1,25 разів вища, ніж заробітна плата вчителя. Виходячи з того, що наразі мінімальна заробітна плата вчителя становить 958 євро, вираховуємо, що мінімальна місячна заробітна плата директора після сплати податків становить 1 245 євро.
- Пригадаємо, що складова річної зарплати директора «на одного учня» складає 92 євро (див. таблицю 19). Оскільки типова міська базова школа має 648 учнів, а типова міська гімназія – 480 учнів, обсяг коштів на оплату праці директорів становить 59,62 тисяч євро в базовій школі та 44,16 тисяч євро в гімназії.
- Виходячи з того, що податки та соціальні відрахування становлять 33,8% та розділивши на 12, одержуємо чисту місячну суму 3 317 євро в міській базовій школі та 2 750 євро в міській гімназії.

- Це означає, що в типовій міській базовій школі є 3,1 ставки для директора та заступників директора, а в міській гімназії – 2,3 ставки.
- Обсяг, що виділяється для малих сільських шкіл, є набагато меншим. Наприклад, якщо школа має 100 учнів, виділені кошти забезпечують лише половину ставки директора школи.

Однак останню тезу необхідно розглядати на тлі національного контексту. На відміну від інших країн, в Естонії заробітна плата вчителів регулюється на національному рівні, але заробітна плата директора обговорюється індивідуально між кандидатами на посаду та засновником школи, а у випадку державних шкіл засновниками є муніципалітети (EACEA 2016). Бідні сільські муніципалітети можуть пропонувати нижчу заробітну плату своїм директорам шкіл. Вони також можуть наполягати на тому, щоб директор працював на 50% ставки або навіть менше в якості директора, а решту часу працював як учитель (це рішення також часто використовується в сільських муніципалітетах у Польщі).

Система освітніх фінансів Естонії гарно функціонує та є стабільною. Як і польські, естонські учні покращили показники в PISA. Варто розглянути, які конкретні умови в Естонії дають змогу доволі легко виводити нормативну суму в розрахунку на одного учня. Ці умови включають таке:

- Дуже пласка система заробітної плати вчителів. На відміну від Польщі, де мінімальна заробітна плата вчителя на різних рівнях професійного зростання може відрізнятись у 2,25 рази, в Естонії заробітна плата є набагато більш однорідною. Також оплата праці є однаковою в базових школах і в гімназіях (у цьому відношенні це схоже на польську систему, але суттєво відрізняється від багатьох країн ОЕСР). Тому немає необхідності враховувати варіативність оплати праці вчителів при оцінці базової суми в розрахунку на одного учня.
- Проста стандартна навчальна програма. Немає суттєвих відмінностей у кількості уроків у різних базових школах і в різних гімназіях.
- Однакове співвідношення учнів і вчителів у базових школах і в гімназіях. Естонські експерти наполягають на збереженні однакового обсягу коштів на одного учня для базових шкіл і для гімназій. Щоб досягти цього, необхідно належним чином визначити нормативну наповнюваність класів у відповідності до норм навчальної програми.
- Гнучкість у визначенні кількості посад директорів та їхньої заробітної плати. Немає законодавчо встановленого розміру оплати

праці директорів, і муніципалітет може вільно визначати, скільки керівних посад буде в кожній муніципальній школі. Це дозволяє спростити компонент формули, який стосується заробітної плати директорів шкіл.

- Тривалий досвід і стабільність щодо застосування коефіцієнтів для сільських шкіл. Попередня система таких коефіцієнтів працювала тривалий час і після певних пристосувань створила консенсус. Тому було відносно легко заморозити коефіцієнти та прийняти за належне, що цей консенсус є основою для чинної формули розподілу.
- Чіткий розподіл фінансової відповідальності в країні. Для існування такого консенсусу необхідно, щоб естонські муніципалітети мали достатньо ресурсів для утримання шкіл та виплати заробітної плати адміністративному та технічному персоналу. Муніципалітети також мають повноваження визначати рівень кадрового забезпечення для цих категорій шкільного персоналу.

### 4.3 Неадміністративні чинники для малих класів сільських шкіл

---

Попри усі відмінності між польською та естонською формулами розподілу освітньої субвенції, вони все ж таки мають важливий спільний елемент, а саме використовують *адміністративний* критерій розташування школи для виділення більшого обсягу коштів на учнів сільських шкіл.

Адміністративний критерій легко використовувати, оскільки історично особливості та визначення міської та сільської місцевості дуже чітко окреслені в законодавчому полі. Натомість цей критерій має кілька обмежень. Першим є те, що береться до уваги лише дві категорії шкіл – міські та сільські, що робить цей критерій доволі негнучким. Насправді, в перехідних країнах і міста, і села є доволі диференційованими, отже використання лише двох значень може бути недостатнім. Цікаво, що в Україні адміністративний критерій дозволяє мати більшу гнучкість, оскільки розрізняє чотири типи адміністративних одиниць – міста обласного значення, міста районного значення, селища міського типу та села (див. Розділ 5).

Другим обмеженням адміністративного підходу є те, що часто існує розрив між реальним характером поселення та його адміністративним типом. Наприклад, у Польщі при мегаполісах є села, з цілком урбаністичною забудовою, високою щільністю населення та кількома тисячами мешканців. У цих селах наповнюваність класів така сама, як і в містах, але обсяг коштів освітньої субвенції на одного учня є набагато більшим, без наявності для цього належної підстави. Таким чином, використання коефіцієнтів для сільських шкіл у цих муніципалітетах призводить до неефективного розподілу коштів на освіту.

Для подолання цих обмежень у перехідних країнах застосовувалися кілька неадміністративних підходів урахування чинника меншої наповнюваності класів у сільській місцевості. Опишемо стисло чотири такі підходи.

- **Додаткові географічні чинники**

Крім критерію "сільська – міська місцевість", деякі країни перехідного стану використовували додаткові критерії, в основу яких покладено географічне розташування. Одним з прикладів є виділення більшого обсягу коштів гірським школам або школам, які розташовані на певній висоті над рівнем моря, що перевищує визначений поріг. Ще одним релевантним чинником є відстань від великих міських центрів. У деяких країнах наближеність до державного кордону використовувалася як підстава виділяти більше коштів на одного учня. Кожен з цих підходів виходить з припущення, що гірська чи віддалена школа, або школа поблизу кордону є меншою та змушена формувати малі класи. Розташування в гірській місцевості та поблизу державного кордону в різні часи використовувалося в Грузії при розподілі субвенції. Відстань від міського центру враховувалася у формулі розподілу в Болгарії.

- **Блоковий підхід**

Блоковий підхід полягає у наданні муніципалітатам освітньої субвенції, що складається з двох компонентів: постійної суми, яка є однаковою для всіх муніципалітетів ("блоковий компонент"), та суми в розрахунку на кожного учня, тобто обсяг коштів на одного учня, помножений на кількість учнів у даному муніципалітеті. Цей підхід виходить з припущення, що сільські муніципалітети часто є дуже малочисельними. Блоковий компонент є значущим для малих муніципалітетів, тобто для небагатих, сільських органів місцевого самоврядування, і стає незначним для великих. На практиці використання блокового підходу є простим способом забезпечення виконання освітніх функцій у малих муніципалітатах.

Якщо ним користуватися з достатньою обачливістю, цей підхід може значною мірою спростити формули, які використовуються в процесі розподілу субвенції. З іншого боку, важливо наголосити, що неможливо обґрунтувати використання або власне величину блокового компоненту в розподілі субвенції, спираючись на певні освітні або законодавчі аргументи. Блоковий підхід використовується у формулі розподілу в Македонії.

- Щільність населення

Щільність населення є релевантною для освітніх фінансів, оскільки в рідконаселених районах країни більш складно створити великі школи з великими класами. Хоча це необов'язково має бути повсюдним правилом, воно підтверджується у кількох перехідних країнах. Отже цілком можливо розподіляти освітню субвенцію, використовуючи в якості чинника щільність населення, тобто виділяючи більші обсяги фінансування для органів місцевого самоврядування, чия територія має меншу щільність населення. Натомість також багато випадків, коли попри низьку щільність населення наповнюваність класів є доволі високою завдяки особливості мережі поселень (зокрема коли поселення не є надто малими, але розташовані далеко одне від одного). Крім цього, як і в блоковому підході, немає прямих освітніх аргументів для оцінки коефіцієнтів на основі щільності населення. Цей чинник використовується у формулі розподілу в Македонії.

- Розмір муніципалітету

Природно очікувати, що в малих муніципалітетах, тобто муніципалітетах з малою кількістю мешканців і малою кількістю учнів, більш складно організувати та підтримувати великі школи з великими класами. Разом з цим, розмір муніципалітету, який вимірюється кількістю мешканців або кількістю учнів у муніципальних школах, часто легко оцінити, використовуючи адміністративні дані. Таким чином існує можливість провести аналіз взаємовідношення між розміром муніципалітету та середньою наповнюваністю класів та використати одержаний зв'язок у якості правила для встановлення нормативної наповнюваності класів для всіх муніципалітетів. Так само як і щільність населення, цей підхід потребує верифікації, оскільки можуть бути великі муніципалітети, але з низькою щільністю населення, де укрупнення шкіл видається складним. Для використання цього чинника у формулі розподілу потрібна як мінімум хороша мережа доріг. Розмір муніципалітету використовувався у формулі розподілу в Естонії до 2008 року.



- Розмір школи

Існує доволі висока статистична кореляція між розміром школи та розміром класів. Це означає, що малі школи загалом матимуть доволі малі класи. Отже, замість наповнюваності класів у формулі можна використовувати розмір школи. Такі коефіцієнти можна легко обґрунтувати проблемами внутрішньої організації шкіл. З іншого боку, цей чинник у формулі розподілу створює хибний стимул зменшувати розмір школи шляхом штучного ділення великої школи на менші одиниці. Для попередження такої поведінки на місцевому рівні необхідно дуже ретельно визначати величини різних коефіцієнтів таким чином, щоб збільшення витрат на одного учня в школі, яка поділена на дві або більше одиниці, не повністю, а лише частково компенсувалися збільшенням обсягу коштів, які виділяються з національного бюджету. Розмір школи використовується у формулі розподілу в Литві.

Зрештою, можуть виникати питання, навіщо у формулах розподілу використовувати такі критерії, як віднесення до сільської місцевості чи розмір школи, замість того, щоб просто застосовувати наповнюваність класів (наприклад, середнє значення наповнюваності класів для всіх шкіл муніципалітету). Цей більш прямий підхід власне і використовувався в Україні у формулі 2016 року (див. наступний розділ 5). Відповідь полягає у мотиваційній функції формули розподілу. Слід виходити з того, що коли органи місцевого самоврядування аналізують субвенцію, яку вони одержують, та порівнюють її зі своєю освітньою субвенцією, вони розглядатимуть шляхи і зменшення витрат, і збільшення обсягу субвенції. Отже, якщо формула розподілу залежить від фактичної наповнюваності класів, це знижує мотивацію органів місцевого самоврядування до раціоналізації своєї шкільної мережі. Для уникнення такого ефекту, у формулі мають застосовуватися лише так звані *об'єктивні чинники*, тобто ті, на які не може впливати місцева освітня політика.

## 5. | ОГЛЯД ФОРМУЛИ РОЗПОДІЛУ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ 2016 РОКУ

Освітня субвенція була запроваджена в Україні у грудні 2014 року в рамках внесення змін до Бюджетного кодексу. Реформа створила в Україні сучасну систему фінансів місцевого самоврядування з чітким переліком доходів ОМС – податкові надходження, власні доходи, субвенції (цільові трансферти) та дотації (нецільові трансферти) та формули їх розподілу. Ця система окремих потоків доходів замінила собою попередню, набагато складнішу систему складних формул, що враховували заплановані видатки та заплановані доходи районів (так звана модель «латання дір», для оцінки та покриття нестачі планових доходів кожного району та міста), яка була запроваджена у 2000 році та пропрацювала до 2014.

Бюджетним кодексом передбачено дві субвенції в сфері освіти, а саме, *освітня субвенція для загальної середньої освіти*, що спрямовується районам, містам обласного значення та об'єднаним громадам та *субвенція на підготовку робітничих кадрів*, що спрямовується областям. Ця інформаційна записка торкається тільки освітньої субвенції<sup>13</sup>.

Згідно закону формула розподілу освітньої субвенції затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства освіти і науки України (МОН) за погодженням з Міністерством фінансів України (Мінфін). На 2015 рік, перший рік роботи формули, вона була включена до Закону України "Про державний бюджет на 2015 рік" та прийнята Верховною Радою. Вбачалось, що МОН не матиме часу та досвіду для

---

<sup>13</sup> Субвенція на підготовку робітничих кадрів діяла протягом 2015 та була скасована у 2016. Про це буде підготовлено окрему аналітичну записку. Також є думки про запровадження окремої субвенції на підручники, але конкретних пропозицій не розроблено.

розробки власної формули. Тому, фактично, формула була частиною тієї системи "латання дір", описаної раніше. На 2016 фінансовий рік МОН запропонувало ту саму формулу, без змін (постанова КМУ від 26.06.2015). Ця формула розподілу освітньої субвенції і є предметом цього розділу. Метою є розглянути як вона працює які її сильні та слабкі сторони. Спробуємо надати чіткі пояснення поточної формули для усіх зацікавлених сторін.

## 5.1 Загальна структура формули розподілу освітньої субвенції 2016 року

---

Формула розподілу освітньої субвенції, яка використовувалася у 2016 році, є чистою формулою у розрахунку на одного учня і за структурою подібна до польської формули (див. підрозділ 4.1). Це означає, що освітня субвенція виділяється районам і об'єднаним громадам<sup>14</sup> лише на основі кількості учнів, які належать до різних груп, яким присвоєні різні вагові коефіцієнти, і жодні інші чинники не застосовуються. На цьому важливо наголосити, оскільки в багатьох формулах розподілу освітньої субвенції в перехідних країнах використовуються додаткові чинники, такі як склад педагогічного колективу або блоковий компонент додатково до обсягу фінансування на одного учня (див. розділ 4).

Українська формула розподілу субвенції є формулою "зверху вниз". Це означає, що для кожної групи учнів, наприклад, для учнів певних видів санаторних шкіл, формула передбачає конкретний *коефіцієнт* або *вагу*, що відображає різну відносну вартість надання освіти цій групі учнів. Для кожного району кількість зважених учнів обчислюється додаванням, для усіх груп, що передбачені формулою, кількості учнів у групі, помноженій на відповідний ваговий коефіцієнт. Розподіл освітньої субвенції районам є пропорційним зваженій кількості учнів, що обчислюється для кожного району. Іншими словами, загальна сума освітньої субвенції ділиться на загальну зважену кількість учнів, а одержана величина є *нормативом на одного учня (нормативом бюджетної забезпеченості)*. Кожен район отримує суму освітньої субвенції, що відповідає зваженій кількості учнів, помноженій на цей

---

14 У 2015 році управління та фінансування загальноосвітніх шкіл здійснювалося районами. У січні 2016 року 159 новостворених об'єднаних громад управляють та фінансують школи, розташовані на своїх територіях. Нижче при кожному згадуванні районів це також включає об'єднані територіальні громади.

норматив. Це дуже подібно до польської формули розподілу субвенції, але доволі відмінно від литовської чи естонської (що обчислює норматив на одного учня на основі індикаторів програм та заробітної плати). З іншого боку, на відміну від польської формули, групи, до яких застосовуються коефіцієнти, є взаємовиключними (тобто коефіцієнти не є адитивними, див. нижче).

Загалом формула 2016 року використовує 32 коефіцієнти (див. таблицю 21). За одним винятком, коефіцієнти застосовуються до учнів різних шкіл з урахуванням їх розташування. Важливо наголосити, що до кожного учня в шкільній системі в Україні застосовується тільки один коефіцієнт (на відміну від формул інших перехідних країн). Наприклад, польська формула може надавати кілька коефіцієнтів одному учню, тобто, якщо учень відвідує гімназію (перший коефіцієнт) у сільській місцевості (другий коефіцієнт) та є представником національної меншини (третій коефіцієнт), то всі ці коефіцієнти додаються. Українська формула враховує типи шкіл та їх розташування.

Єдиним винятком є дуже високий коефіцієнт для дітей, позбавлених батьківської опіки (адже вони потребують повної опіки держави: забезпечення проживанням, харчуванням, одягом, шкільним приладдям та інші витрати, див. пункт 32 у таблиці 21). Цей коефіцієнт застосовується без прив'язки до школи, яку відвідують діти (див. коментар до таблиці 21).

Як було зазначено вище, більшість коефіцієнтів застосовується до типів шкіл з урахуванням розташування школи. Коефіцієнти застосовуються для загальноосвітніх середніх шкіл, спеціальних шкіл, інтернатів. Існує ще окремий тип школи, "школа олімпійського резерву", для обдарованих дітей (спортивні, IT та наукові школи тощо, пункт 24 в таблиці 21). Цей коефіцієнт є дуже високим, оскільки він враховує вартість проживання.

Існує три критерії, пов'язані з розташуванням шкіл:

1. Сільська або міська місцевість.
2. Гірська або негірська місцевість.
3. Місто обласного значення або район.

У результаті цього, наприклад, існує чотири варіанти розміщення міських шкіл (див. пункт 1-4 в таблиці 21). Окремою категорією є малі міста та монофункціональні міста з малим середнім розміром класів (див. пункт 15 в таблиці 21).

Третій критерій розташування шкіл – це адміністративний критерій, який пов'язаний з тим, хто саме є засновником навчального закладу:

місто обласного значення чи район. Слід пам'ятати, що міста обласного значення (яких в Україні налічується 171) часто включають території навколо міст, і ці території можуть бути як сільськими, так і міськими. Тому в містах обласного значення можуть бути сільські школи (в таких школах в Україні у 2015 році навчалися 6000 учнів). Серед міст обласного значення два розташовані в гірській місцевості (Яремче та Болехів, Івано-Франківська область), крім цього є такі, що не розташовані в горах, але включають гірське поселення міського типу (селище Східниця та місто обласного значення Борислав Львівської області). До дуже малої кількості учнів цих шкіл застосовується коефіцієнт 3 в таблиці 21.

## 5.2 Деталі формули

---

Таблиця 21 містить усі коефіцієнти та кількість учнів, на яких цей коефіцієнт поширюється, кількість зважених учнів (реальні учні помножені на коефіцієнт) та відсоток загальної суми освітньої субвенції для кожної групи. Таким чином, таблиця ілюструє важливість кожного коефіцієнта у процесі розподілу освітньої субвенції. Порядок наведення коефіцієнтів обрано для простоти аналізу та не є таким, як це вкладено в нормативно-правових актах (постанова КМУ від 26.06.2015 №435).

**Таблиця 21.** Коефіцієнти 2015 року та кількість учнів

---

	Група учнів	Коефіцієнт	Кількість учнів	Приведені учні	Відсоток субвенції
1	Учні денних загальноосвітніх шкіл без урахування гірських населених пунктів, шахтарських та монофункціональних міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах міська місцевість – місто	0,841	1 954 838	1 644 019	33,85%

---

5. Огляд формули розподілу освітньої субвенції 2016 року

2	Учні денних загальноосвітніх шкіл без урахування гірських населених пунктів, шахтарських та монофункціональних міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах міська місцевість–район	0,926	618 491	572 723	11,79%	
3	Учні денних загальноосвітніх шкіл, розташованих у гірських населених пунктах міська місцевість – місто	0,968	2 943	2 849	0,06%	
4	Учні денних загальноосвітніх шкіл, розташованих у гірських населених пунктах міська місцевість – район	1,064	24 607	26 182	0,54%	
5	Учні денних загальноосвітніх шкіл,	Понад 22,2	1,010			
6	без урахування гірських населених пунктів, шахтарських та монофункціональних міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах – сільська місцевість	17,8 – 22,2	1,178	74 798	88 112	1,81%
7		14,8 – 17,8	1,305	199 878	260 841	5,37%
8		11,7 – 14,8	1,431	325 072	465 178	9,58%
9		До 11,7	1,751	529 385	926 953	19,09%
10	Учні денних загальноосвітніх шкіл, які за статусом віднесені до гірських – сільська місцевість	Понад 22,2	1,162			
11		17,8 – 22,2	1,355	13 654	18 501	0,38%
12		14,8 – 17,8	1,500	31 799	47 699	0,98%
13		11,7 – 14,8	1,645	20 883	34 353	0,71%
14		До 11,7	1,936	5 733	11 099	0,23%
15	Учні малокомплектних денних загальноосвітніх навчальних закладів у малих шахтарських та моно функціональних містах з наповнюваністю не вище 11,7 учнів у класі	1,751	11 512	20 158	0,42%	
16	Учні вечірніх загальноосвітніх шкіл – місто	0,430	30 995	13 328	0,27%	
17	Учні вечірніх загальноосвітніх шкіл – район	0,290	19 093	5 537	0,11%	

*Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання*

18	Учні спеціальних шкіл	2,500	2 084	5 210	0,11%
19	Учні, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку і навчаються у класах з інклюзивним навчанням (без учнів спеціальних шкіл (шкіл-інтернатів) міська місцевість	2,500	3 370	8 425	0,17%
20	Учні, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку і навчаються у класах з інклюзивним навчанням (без учнів спеціальних шкіл (шкіл-інтернатів) сільська місцевість	2,500	848	2 120	0,04%
21	Учні, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку і навчаються у спеціальних класах	2,500	5 478	13 695	0,28%
22	Вихованці у санаторних школах-інтернатах	5,400	14 036	75 794	1,56%
23	Вихованці у школах-інтернатах з посиленою військовою підготовкою	6,500	4 761	30 947	0,64%
24	Учні ліцеїв (училищ) олімпійського резерву	8,400	3 855	32 382	0,67%
25	Вихованці у загальноосвітніх школах-інтернатах (без вихованців ш-і у гірських населених пунктах, у ш-і з посиленою військовою підготовкою та ліцеїв (училищ) олімпійського резерву вищих училищ фізкультури, санаторних шкіл-інтернатів)	5,000	27 387	136 935	2,82%
26	Крім того, учні, які приходять на навчання у загальноосвітніх школах-інтернатах (без вихованців ш-і у гірських населених пунктах, у ш-і з посиленою військовою підготовкою та ліцеїв (училищ) олімпійського резерву вищих училищ фізкультури, санаторних шкіл-інтернатів)	1,000	8 258	8 258	0,17%
27	Вихованців загальноосвітніх школах-інтернатах гірської місцевості	5,700	2 679	15 270	0,31%

5. Огляд формули розподілу освітньої субвенції 2016 року

28	Крім того, учні, які приходять на навчання у загальноосвітніх школах-інтернатах гірської місцевості	1,100	432	475	0,01%
29	Вихованців спеціальних школах-інтернатах для дітей з вадами	6,600	32 155	212 223	4,37%
30	Крім того, учні, які приходять на навчання у спеціальних школах-інтернатах для дітей з вадами	2,500	1 479	3 698	0,08%
31	Вихованці у спеціальних школах-інтернатах для дітей з вадами, що знаходяться у гірській місцевості	7,500	606	4 545	0,09%
32	Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування	12,020	14 068	169 097	3,48%
УСЬОГО			3 985 177	4 856 604	100,00%

Усього 3,98 млн. фізичним учням, охоплених субвенцією, відповідають 4,8 млн. зважених учнів (середній коефіцієнт 1,2187).

Перші чотири коефіцієнти в таблиці 21 відносяться до учнів у звичайних загальноосвітніх середніх школах міських територій<sup>15</sup> згідно з класифікацією населених пунктів, про яку зазначалось раніше у пункті 5.1:

- Коефіцієнти 1 та 3 – міста обласного значення, 2 та 4 – райони.
- Коефіцієнти 1 та 2 – для негірських шкіл, 3 та 4 – для гірських.

Коефіцієнти з 5 по 14 в Таблиці 21 відносяться до учнів сільських шкіл. Коефіцієнти з 5 по 9 застосовуються до учнів загальноосвітніх шкіл в сільській місцевості, а коефіцієнти з 10 по 14 для учнів звичайних загальноосвітніх сільських шкіл в гірській місцевості<sup>16</sup>. Як для негірських, так і для гірських сільських шкіл райони діляться на п'ять категорій залежно від середнього розміру класу. Перша категорія (найбільші класи, понад 22,2 учня - коефіцієнти 5 та 10) не застосовується до

<sup>15</sup> Під звичайною загальноосвітньою середньою школою маємо на увазі всі загальноосвітні середні школи, окрім тих, що розташовані в малих та шахтарських містах, спеціальних шкіл, шкіл-інтернатів, учнів у інклюзивних класах або спеціальних класах загальноосвітніх шкіл.

<sup>16</sup> На відміну від міських шкіл, однаковий коефіцієнт застосовується до учнів сільських шкіл незалежно від того, чи вони відносяться до міста обласного значення, чи до району.



жодного учня, оскільки в країні немає сільських районів з такою великою наповнюваністю класів. Проте коефіцієнти для них визначені, а історично такі райони існували (див. таблицю 26). Через це ми включаємо ці коефіцієнти до аналізу, але зазначаємо, що кількість учнів в них дорівнює нулю. Натомість фактично існує вісім категорій сільських шкіл з різними коефіцієнтами, і це надає “простір для маневру” в ході розподілу субвенції (в Польщі, навпаки, один коефіцієнт для усіх сільських шкіл, див. розділ 4).

Величина деяких коефіцієнтів є нижче одиниці. Це застосовується до учнів вечірніх шкіл (коефіцієнт 16-17 в таблиці 21) та показує досить мале навантаження в цих школах. Цікаво, що коефіцієнти для двох найбільших груп учнів – міські загальноосвітні школи в негірських територіях (коефіцієнт 1) та гірських територіях (коефіцієнт 2) є меншими ніж один<sup>17</sup>. Це відрізняє українську формулу розподілу від багатьох формул перехідних країн, де “еталонному” учню, яким зазвичай є учень базової школи у великому місті, відповідає ваговий коефіцієнт 1 (для прикладу див. польську чи естонську формулу в розділі 4). Звичайно, це є питанням вибору. Зауважимо, що помноживши всі коефіцієнти на відповідну величину, можливо довести значення коефіцієнта 1 до одиниці, ніяким чином не впливаючи на сам розподіл субвенції. Це зробить таблицю 21 дещо більш легкою для сприйняття та розуміння нефахівцями.

Наостанок, звернемо увагу на те, що найбільший коефіцієнт (коефіцієнт 32) стосується учнів-сиріт, які не лише відвідують школу, але й потребують відповідного додаткового забезпечення (проживанням, харчуванням, шкільним приладдям, інші витрати для життя). Ці учні відвідують різні типи шкіл-інтернатів (у дужках наведена кількість учнів-сиріт у цих школах): загальноосвітні (2874), спеціальні (4622), з посиленою військовою підготовкою (160), олімпійського резерву (59), школи-інтернати для сиріт і дитячі будинки (6353).

### 5.3 Аналіз формули

---

Найбільш важливе питання освітніх фінансів в Україні стосується рівня фінансування звичайних загальноосвітніх сільських та міських шкіл. Я

---

<sup>17</sup> Ці дві групи складають 65% усіх учнів України та лише 46% зважених учнів.

зазначалося в попередньому підрозділі 5.2, існує дві категорії міст (міста обласного значення та міста районного значення) та чотири категорії районів. Для звичайних шкіл, без урахування шкіл, розташованих у гірській місцевості, у формулі використовуються коефіцієнти 1, 2, 5-9 (див. таблицю 21; гірські школи розглядаються нижче). Різні коефіцієнти, які використовуються у формулі, відображають різну вартість навчання одного учня в цих школах, що в основному обумовлено різною наповнюваністю класів.

У таблиці 22 нижче представлено загальний обсяг коштів, який виділяється на звичайні середні школи без урахування гірських шкіл (сюди відносяться загальноосвітні школи без урахування спеціальних та інклюзивних класів). Слід брати до уваги, що кількість адміністративних одиниць окремо стосується сільських та міських частин районів і не включає райони, які повністю розташовані в гірській місцевості.

**Таблиця 22.** Адміністративні одиниці, учні та класи в негірських міських та сільських школах

Учні денних загальноосвітніх шкіл, без урахування гірських населених пунктів, шахтарських та монофункціональних міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах		Адміністративні одиниці	Учні (тис.)	Класи (тис.)
міська місцевість	місто	169	1 954,8	78,2
	район	435	618,5	30,7
сільська місцевість	17,8 – 22,2	13	74,8	3,9
	14,8 – 17,8	44	199,9	12,3
	11,7 – 14,8	108	325,1	24,9
	до 11,7	324	529,4	54,5

Серед учнів міських шкіл близько 76% відвідують школи у містах обласного значення і до 25% відвідують школи у малих містах у районах. Це є очікуваним, оскільки великі міста мають велику кількість учнів. Натомість розподіл учнів серед чотирьох категорій сільських районів є дещо несподіваним. Четверта категорія з найвищим коефіцієнтом становить 46,9% від усіх учнів негірських сільських шкіл, тоді як перша категорія з найнижчим коефіцієнтом становить лише 6,6% від загальної кількості учнів.

Щоб краще оцінити, як працює формула, в наступній таблиці 23 представлені вагові коефіцієнти (як у таблиці 21 вище), середня наповнюваність класів та середня зважена наповнюваність класів (тобто наповнюваність класів, помножена на відповідний ваговий коефіцієнт).

**Таблиця 23.** Вагові коефіцієнти, наповнюваність класів та зважена наповнюваність класів для негірських міських та сільських шкіл

Учні денних загальноосвітніх шкіл, без урахування гірських населених пунктів, шахтарських та монофункціональних міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах		Ваговий коефіцієнт у формулі	Наповнюваність класів	Зважена наповнюваність класів
міська місцевість	місто	0,841	25,13	21,13
	район	0,926	20,64	19,11
сільська місцевість	17,8 – 22,2	1,178	17,62	20,75
	14,8 – 17,8	1,305	16,90	22,06
	11,7 – 14,8	1,431	13,09	18,74
	до 11,7	1,751	10,10	17,68

Відзначимо, що система коефіцієнтів певною мірою вирівнює обсяг коштів на один клас, як це і передбачається. Різниця у наповнюваності класів між міськими та сільськими школами великою мірою скорочується після застосування коефіцієнтів, особливо для міст обласного значення. Однак різниця у наповнюваності класів між сільськими школами, віднесеними до різних категорій районів, скорочується лише частково. Зокрема, навіть після застосування коефіцієнтів різниця в обсягах коштів на один клас для районів з середньою наповнюваністю класів 14,8 – 17,8 учнів та для районів з середньою наповнюваністю класів до 11,7 учнів залишається значною. Перша з цих двох категорій районів, можливо, одержує відносно надмірне фінансування, а друга – відносно недостатнє фінансування. Зауважимо, що ця остання категорія районів охоплює майже половину всіх учнів сільських шкіл в Україні.

Тепер розглянемо загальноосвітні міські та сільські школи, розташовані в гірській місцевості (коефіцієнти 3, 4 і 10-15 у таблиці 21). З таблиці 21 вже відомо, що в країні набагато менше шкіл, розташованих у гірській місцевості, ніж негірських шкіл. У таблиці 24 нижче представлені кількість адміністративних одиниць, учнів і класів для шести категорій гірських загальноосвітніх шкіл.

**Таблиця 24.** Адміністративні одиниці, учні та класи в гірських міських та сільських школах

Учні денних загальноосвітніх шкіл, віднесені за статусом до гірських		Адміністративні одиниці	Учні (тис.)	Класи (тис.)
міська місцевість	місто	3	2,9	0,14
	район	16	24,6	1,13
сільська місцевість	17,8 – 22,2	3	13,7	0,74
	14,8 – 17,8	11	31,8	2,15
	11,7 – 14,8	9	20,9	1,17
	до 11,7	4	5,7	0,52

Як і для негірських шкіл, у таблиці 25 нижче представлені вагові коефіцієнти, наповнюваність класів і зважена наповнюваність класів (тобто наповнюваність класів, помножена на відповідний ваговий коефіцієнт).

**Таблиця 25.** Вагові коефіцієнти, наповнюваність класів та зважена наповнюваність класів для гірських міських та сільських шкіл

Учні денних загальноосвітніх шкіл, віднесені за статусом до гірських		Ваговий коефіцієнт у формулі	Наповнюваність класів	Зважена наповнюваність класів
міська місцевість	місто	0,968	21,48	20,79
	район	1,064	21,80	23,19
сільська місцевість	17,8 – 22,2	1,355	18,38	24,90
	14,8 – 17,8	1,500	14,80	22,21
	11,7 – 14,8	1,645	12,47	20,51
	до 11,7	1,936	11,09	21,47

Знову зауважимо, що ефекти від застосування коефіцієнтів є очікуваним, а саме величезна різниця у фактичній наповнюваності класів скорочена. Натомість, якщо школи в гірських районах з наповнюваністю класів до 11,7 учнів одержують доволі точну компенсацію, міські школи в районах і особливо сільські школи в районах з наповнюваністю класів понад 17,8 учнів одержують надмірну компенсацію.

Також корисно порівняти безпосередньо зважену наповнюваність класів, яка надається в останніх колонках таблиць 23 і 25. Для міських шкіл у містах обласного значення та для сільських шкіл з наповнюваністю класів від 14, 8 до 17,8 учнів гірські та негірські школи одержують однакове ставлення. Для міських шкіл у районах, сільських шкіл у районах з наповнюваністю класів понад 17,8 учнів та до 11,7 учнів обсяг коштів на один клас, який виділяється на гірські школи, є приблизно на 20% більшим, ніж для негірських шкіл. У категорії, що залишилася, а саме сільські школи в районах з наповнюваністю класів від 14, 8 до 17,8 учнів, гірські школи одержують обсяг коштів, що є приблизно на 10% вищим, ніж негірські школи. Отже загалом можна зробити висновок, що система коефіцієнтів надає певну перевагу гірським загальноосвітнім школам – як міським, так і сільським. Це може бути через деякі обов'язкові доплати вчителям гірських шкіл (25%).

Для кращого розуміння розподілу фінансування, представленого в таблицях 22 і 23 корисно порівняти ці дані з інформацією за 2003 рік, яка є наявною в публікації Войтова (2003). Таблиця нижче надає кількість адміністративних одиниць, учнів звичайних негірських сільських середніх шкіл (на жаль, дані в цій статті не включають міські школи та гірські школи, тож повне історичне порівняння є неможливим).

**Таблиця 26.** Адміністративні одиниці та учні в негірських сільських школах (2003 р.)

Учні денних загальноосвітніх шкіл, без урахування гірських населених пунктів, шахтарських та монофункціональних міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах	Адміністративні одиниці	Учні (тис.)	
сільська місцевість	понад 22,2	8	55,3
	17,8 – 22,2	116	759,3
	14,8 – 17,8	203	761,2
	11,7 – 14,8	148	453,7
	до 11,7	13	26,8

Слід брати до уваги, що у 2003 році розподіл адміністративних одиниць і особливо учнів був дуже відмінним: крайні категорії районів включали дуже малу кількість районів, шкіл та учнів. Також зауважимо, що кількість учнів у звичайних сільських школах істотно зменшилася в період з 2003 по 2015 роки – з 2,06 млн. до 1,13 млн. осіб, що становить зниження на 45%. На графіку 11 ця різниця показана більш чітко (щоб не брати до уваги загальне скорочення кількості учнів, на графіку показані лише відсоткові значення).

Те, що відбувалося впродовж 12 років у цьому часовому проміжку, було стабільною втратою ефективності освіти в сільській місцевості в Україні. З року в рік райони переводилися з однієї категорії в іншу, де наповнюваність класів була меншою, доки перша категорія не спорожніла зовсім, а остання не стала найчисленнішою. Графік ілюструє драматичний наслідок цього процесу.

Варто зробити огляд наповнюваності класів у 2003 році. Аналогічно таблицям 23 і 25 вище, нижче представлено фактичну та приведену наповнюваність класів.

**Таблиця 27.** Адміністративні одиниці, учні та наповнюваність класів у негірських сільських школах (2003 р.)

Учні денних загальноосвітніх шкіл, без урахування гірських населених пунктів, шахтарських та монофункціональних міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах	Коефіцієнт розподілу субвенції	Наповнюваність класів	Приведена наповнюваність класів	
сільська місцевість	понад 22,2	1,010	23,0	23,2
	17,8 – 22,2	1,178	19,5	23,0
	14,8 – 17,8	1,305	16,0	20,9
	11,7 – 14,8	1,431	13,7	19,6
	до 11,7	1,684	11,0	18,5

Подібно до таблиці 23, також зазначимо, що у 2003 році застосування коефіцієнтів сприяло зменшенню різниці в наповнюваності класів між різними категоріями районів, але навіть це не давало змогу повністю нівелювати відмінності.

Також слід вказати на те, що коефіцієнти, які використовувалися у 2003 році, були майже такими самим, як і ті, що використовувалися у 2015 році (формула, яка використовувалася у 2002 році, надається у статті

Войтова, 2003). За цей період коефіцієнт для сільських негірських шкіл з наповнюваністю класів до 11,7 учнів змінився<sup>18</sup>, а саме збільшився з 1,684 у 2003 році до 1,751 у 2015 році.

Існують належні причини, чому серед п'яти коефіцієнтів для звичайних сільських негірських шкіл (коефіцієнти 5-9 у таблиці 21) лише останній зазнав змін. Насправді, перша категорія районів стала порожньою, а інші визначаються як верхнім, так і нижнім порогом фактичної наповнюваності класів. Це означає, що середня наповнюваність класів у такій категорії районів не може змінюватися. Якщо в конкретному районі через демографічний спад фактична наповнюваність класів стає меншою визначеного нижнього порогу, цей район автоматично переводиться до іншої категорії без суттєвого впливу на середню наповнюваність класів. Натомість остання категорія визначена лише верхнім порогом наповнюваності класів (11,7 учнів), тож при демографічному спаді та без оптимізації шкільної мережі середня наповнюваність класів також знижується. Цей наслідок можна побачити, порівнявши таблиці 23 і 26. Відповідний коефіцієнт було збільшено з метою компенсації такої втрати ефективності. Це безперечно вказує на те, що фахівці Міністерства фінансів ретельно відстежували ситуацію та були здатні належним чином реагувати. Ми не маємо даних, щоб проаналізувати, чому аналогічні коефіцієнти для гірських шкіл не були скориговані.

Наостанок, повернемося до формули розподілу, представленій у таблиці 12, та розглянемо два специфічні питання. Пригадаємо, що існує три "пари" вагових коефіцієнтів – один для шкіл у містах обласного значення та інший для шкіл у районів. Варто звернути увагу на ці пари та різниці між відповідними коефіцієнтами. У таблиці 28 представлено перелік пар коефіцієнтів, де значення залежать від місця розташування школи, та відсоток коефіцієнта для сільської місцевості порівняно з коефіцієнтом для міської місцевості.

**Таблиця 28.** Відносні коефіцієнти для міських та районних шкіл

Тип школи	Місто обласного значення	Район	Різниця, %
Учні денних загальноосвітніх шкіл без урахування гірських населених пунктів, шахтарських та малих міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах міська місцевість	0,841	0,926	10%

<sup>18</sup> Кілька інших коефіцієнтів також змінилися, а для деяких коефіцієнтів було змінено спосіб застосування у формулі.

Учні денних загальноосвітніх шкіл, розташованих у гірських населених пунктах – міська місцевість	0,968	1,064	10%
Учні вечірніх загальноосвітніх шкіл	0,430	0,290	-33%

Цікаво, що коефіцієнти для учнів шкіл, розташованих в районах, для міських загальноосвітніх шкіл, як в негірській, так і в гірській місцевості, є на 10% вищими, ніж відповідні коефіцієнти для шкіл у містах обласного значення, а для вечірніх шкіл – на третину нижче. Це говорить про те, що вечірні школи за межами міст обласного значення з певної причини мають більші класи, на відміну від денних загальноосвітніх шкіл.

Також існує три пари коефіцієнтів для шкіл-інтернатів, які застосовуються до учнів, які проживають в інтернатах, і які приходять на навчання<sup>19</sup>. Вагові коефіцієнти для учнів, які проживають в інтернатах, є вищими, і різниця йде на покриття витрат на проживання та харчування. Порівняння цих коефіцієнтів наведено в таблиці нижче.

**Таблиця 29.** Відносні вагові коефіцієнти для учнів, які проживають, і для учнів, які приходять на навчання у школах-інтернатах

Тип школи-інтернату	Учні, які проживають	Учні, які приходять на навчання	Різниця
Загальноосвітня школа-інтернат	6,6	2,5	4,1
Загальноосвітня школа-інтернат у гірській місцевості	5,0	1,0	4,0
Спеціальна школа-інтернат	5,7	1,1	4,6

Таблиця 29 показує, що вартість проживання одного учня в школі-інтернаті вважається приблизно однаковою для різних типів таких шкіл.

<sup>19</sup> Учні, які приходять на навчання, лише відвідують уроки, але не користуються гуртожитками.



## 5.4 Сильні та слабкі сторони формули розподілу 2016 року

---

Формула розподілу, яка використовувалася в Україні у 2015 та 2016 роках, діяла 15 років, спочатку як частина розрахунків з метою закриття прогалів, а протягом останніх двох років як самостійна формула, з якою розподіляється освітня субвенція. Отже, вона є вже добре встановленою, зокрема має протестовані процедури, необхідні для щорічного збору потрібних даних. Завдяки цьому досвіду Міністерству фінансів було відносно легко запровадити нову освітню субвенцію в грудні 2014 року.

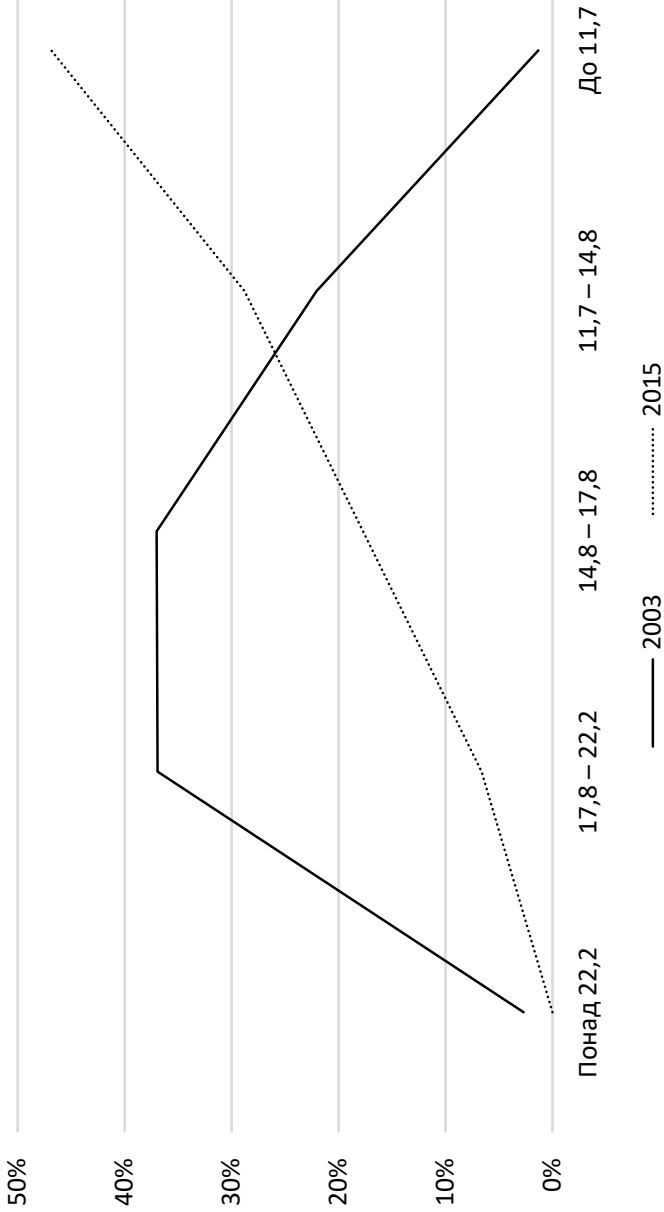
Можна виділити такі сильні сторони цієї формули:

1. Формула є чистою формулою в розрахунку на одного учня, яка розподіляє освітню субвенцію в спосіб, який є прозорим, передбачуваним та відомим для громадськості.
2. Формула вирішує питання відмінностей у наповнюваності класів з метою компенсації більш високих витрат на освіту одного учня в школах, розташованих у сільських районах. Більш того, формула дозволяє певну гнучкість для того, щоб по-різному враховувати особливості різних сільських районів.
3. Міністерство фінансів має змогу реагувати на зміни в ефективності української освіти шляхом належного коригування коефіцієнтів (наприклад, коефіцієнта для сільських негірських шкіл з наповнюваністю класів менше 11,7 учнів).
4. Розвиток формули демонструє певну гнучкість у застосуванні коефіцієнтів. Наприклад, коефіцієнт для учнів, які не мають підтримки родини, став незалежним від типу школи (у 2003 році він був прив'язаний до шкіл-інтернатів для дітей-сиріт).
5. Послідовність різниці між коефіцієнтами для учнів, які проживають у школі-інтернаті, та для учнів, які приходять на навчання в таку школу, дозволить легко відокремити фінансування шкіл від фінансування проживання (гуртожитків).

Разом з цим, українська формула має певні слабкі сторони, основні з яких представлені нижче:

1. Оскільки використовується фактична (емпірична) наповнюваність класів, формула не спонукає до оптимізації шкільної мережі. В реальності зусилля, що вкладаються в оптимізацію, призводять до збільшення наповнюваності класів, а це означає зменшення обсягу

**Графік 11.** Розподіл учнів за категоріями районів у 2003 та 2015 рр.



виділеної освітньої субвенції. Це чітко простежується в тому, як райони переміщуються поміж п'яти категорій (див. графік 11).

2. Аналіз виявляє, що різні категорії учнів не одержують однакового ставлення. Багато сільських шкіл одержують відносно недостатнє фінансування, тоді як багато гірських шкіл одержують відносно надмірне фінансування.
3. Дуже складно оцінити, чи є достатнім рівень фінансування, який надається в результаті розподілу освітньої субвенції. Ні МОН, ні Мінфін не проводять систематичних розрахунків з метою вирішення проблеми адекватності і тому не можуть відповідати на критику з приводу недостатності коштів.
4. Органи місцевого самоврядування в Україні вважають, що освітня субвенція має покривати всі видатки на освіту, оскільки в законодавстві не конкретизовано, на які саме види видатків (статті бюджету) надається субвенція. Це означає, що будь-який недолік відноситься на рахунок недостатнього фінансування з державного бюджету, а не на рахунок неефективної організації шкільної мережі на місцевому рівні.
5. Теоретично, система коефіцієнтів може використовуватися для гнучкого пристосування обсягу фінансування до змінюваних потреб різних груп у муніципалітетах. Натомість на практиці дуже помітним є те, наскільки мало змінилися величини коефіцієнтів за 15 років застосування формули. Це вказує на труднощі в здійсненні аналізу та внесенні змін до формули розподілу.

Поточний Розділ не розглядає кореляції між розподілом освітньої субвенції та реальними видатками органів місцевого самоврядування на загальну середню освіту. Ця тема є важливою та потребує детального аналізу даних (очікується у аналізі експерта SKL International Тоні Левітаса). Видається, що деякі типи органів місцевого самоврядування, як от, великі міста та заможні райони, систематично додають фінансування з власних доходів до освітньої субвенції. Більш того, органи місцевого самоврядування покривають видатки на дошкільну освіту з власних доходів (не існує субвенції на дошкільну освіту, а освітня субвенція не може бути використана на дошкільну освіту). Так, органи місцевого самоврядування в Україні вже грають важливу роль в фінансуванні освіти.

## 6. | ПРОПОЗИЦІЯ СТРУКТУРИ ФОРМУЛИ РОЗПОДІЛУ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ

Формула розподілу освітньої субвенції є одним з ключових повноважень Міністерства освіти і науки України, переданих в рамках децентралізації шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України, затверджених у грудні 2014 року. Для МОН це доволі нова сфера, оскільки до цього розподіл коштів на освіту на рівні районів було виключно відповідальністю Міністерства фінансів. Саме тому це повноваження вимагає від МОН створення нової спроможності, процедур і механізмів збору даних.

Метою цього розділу є розглянути можливу загальну структуру формули розподілу освітньої субвенції. Субвенція надається містам, районам і, починаючи з 2016 року, також об'єднаним громадам, які оцінені Міністерством фінансів як "спроможні" і таким чином беруть на себе освітні функції та водночас стають одержувачами освітньої субвенції. Розділ починається з обговорення двох ключових питань, які повинні вирішуватися за допомогою формули (підрозділ 6.1), і на основі цього обговорення пропонується загальний вигляд формули розподілу (підрозділ 6.2.). Після цього надається опис можливої методології обчислення чинників, представлених у запропонованому загальному вигляді формули (підрозділ 6.3), та відкриті питання.

Необхідно підкреслити, що даний розділ не пропонує формулу як таку, і не відноситься до проблеми вартості можливих коефіцієнтів. Замість цього він розглядає загальний підхід, структуру можливої формули та методологічні проблеми її розроблення. З цієї причини ще не проводилося моделювання нової формули, і не представлені результати.

## 6.1 Дві основні проблеми, які повинні вирішуватися у формулі

---

Сьогодні в Україні існує два основних виклики у фінансуванні освіти. *Перший виклик* пов'язаний з подрібненістю місцевих шкільних мереж і великою кількістю малих сільських шкіл. Ці школи мають дуже малу наповнюваність класів та дуже малу кількість учнів на одну ставку вчителя, що робить витрати на освіту одного учня надзвичайно високими (див. Розділ 2). І дійсно, за даними досліджень Світового банку українська освіта є однією з найменш ефективних у Європі. Це є дуже проблематичним для відносно бідної країни.

Відповідальність з оптимізацію шкільної мережі в Україні покладено на органи місцевого самоврядування, об'єднані громади та райони (там, де ще не завершився процес децентралізації). Міністерство на центральному рівні не має ні правової компетенції, ні інституційної спроможності проводити цей процес по всій країні (див. Розділ 3). Натомість при розподілі освітньої субвенції серед органів місцевого самоврядування МОН має бути в змозі сказати органам місцевого самоврядування, що якщо їхні школи не будуть функціонувати раціонально, будь-які додаткові кошти, необхідні для підтримки шкіл, повинні виділятися з власних доходів органів місцевого самоврядування. Іншими словами, МОН має бути в змозі сформулювати, що Міністерством вважається раціональною шкільною мережею, і гарантувати, що освітня субвенція буде достатньою для фінансування витрат раціональних шкільних мереж. Одним із способів формулювання такого *критерію раціональності* є встановлення для кожного району очікуваної або *нормативної наповнюваності класів*. Ця нормативна наповнюваність класів повинна використовуватися в процесі розподілу освітньої субвенції. Звичайно, що нормативна наповнюваність класів належатиме від місця розташування школи. Можна очікувати, що ці показники будуть доволі великим для великих міст і дещо нижчими для менших міст, але визначення нормативної наповнюваності класів для міських шкіл не повинно викликати полеміку, оскільки ці школи зазвичай є доволі великими.

Натомість для МОН буде доволі складно визначити нормативну наповнюваність класів для сільських шкіл в Україні. Частково ця складність обумовлена чинними нераціональними та подрібненими мережами навчальних закладів. Оскільки реальна наповнюваність класів не є раціональною, її величини не можна використовувати для оцінки того, яку саме наповнюваність можна вважати раціо-

нальною. Отже потрібна достатньо ґрунтовна методологія для оцінки нормативної наповнюваності класів. Ця методологія повинна визнати, що місцеві умови в різних районах України мають величезні відмінності, а нормативна наповнюваність класів у певних гірських або малозаселених районах за необхідності є меншою, ніж у деяких сільських районах, розташованих поблизу великого міста. Таким чином, ми стикаємося з тим, що можна вважати *технічною складністю*.

Інший вид складності обумовлений високою вірогідністю того, що лише в небагатьох сільських школах фактична наповнюваність класів буде близькою до нормативної. Можна очікувати, що в більшості сільських районів нормативна наповнюваність класів буде більшою, ніж фактична, тож більшість районів і об'єднаних громад будуть змушені оптимізувати свої шкільні мережі. Насправді, це і повинно бути однією з цілей формули розподілу. Деякі райони та об'єднані громади в різних областях України видаються такими, що готові взяти на себе це доволі складне завдання. Однак інші будуть стверджувати, що вони функціонують в особливих умовах, що мають певні специфічні труднощі, такі як брак належних доріг або великі відстані між селами, що унеможлиблює оптимізацію. Ми називатимемо це *політичною складністю*.

Технічні та політичні складності можуть переконати реформаторів у тому, що варто відмовитися від задачі визначити нормативну наповнюваність класів. Однак дуже важливо відзначити, що за відсутності нормативної наповнюваності класів центральна влада буде змушена фінансувати чинні шкільні мережі такими, якими вони є зараз, не враховуючи об'єктивні відмінності між районами. Це призведе до подальшого збереження чинної ситуації. Встановлення занадто спрощених величин нормативної наповнюваності класів також не буде вдалим рішенням. Наприклад, припущення того, що в міських школах повинно бути по 30 учнів у класі, а в сільських, скажімо, по 15 учнів, спровокує більш потужні та більш обґрунтовані протести. Інакше кажучи, без певної форми нормативної наповнюваності класів буде дуже складно вирішити проблему низької ефективності української освіти.

*Другий серйозний виклик у розподілі освітньої субвенції пов'язаний з діями органів місцевого самоврядування в Україні (особливо в містах). У 2015 році, із запровадженням нової системи фінансування органів місцевого самоврядування, міста і райони одержали більш високі загальні асигнування. Це було особливо відчутним у великих містах. Деякі міста дійсно вирішили витратити на освіту більше, ніж виділялося коштів у рамках освітньої субвенції. Натомість інші не збільшили обсяги фінансування своїх шкіл понад обсягом субвенції, яка часто була достатньою лише для покриття оплати праці та базових*

комунальних витрат. У багатьох випадках очіувалося, що батьківські внески компенсуватимуть брак коштів, як це було в попередні роки. Міста використовували загальне збільшення бюджетних асигнувань не на освіту, а в інших цілях, зокрема для інвестицій.

Причина такої поведінки міст може пояснюватися тим, що в українському законодавстві не конкретизовані видатки навчальних закладів, які повинні фінансуватися за рахунок освітньої субвенції. Отже всі заінтересовані сторони виходять з припущення, що освітня субвенція повинна покривати всі видатки навчальних закладів, і що міста не зобов'язані забезпечувати додаткові кошти понад розміром субвенції. Вірогідно, це також є логічним поясненням того, чому батьки погоджуються робити внески для забезпечення поточних витрат навчальних закладів. Однак це не є належною ситуацією та підриває гарантію безкоштовної загальної середньої освіти, закріплену в Конституції України.

Зазначене вище є основою для такої пропозиції: в українському законодавстві слід чітко визначити освітні функції, які покриватимуться за рахунок освітньої субвенції, та види видатків, які повинні фінансуватися з місцевих бюджетів. Такий підхід використовується в кількох пострадянських країнах, зокрема в Литві (див., наприклад, Herczyński 2011a) та Естонії (див. розділ 4). Таким чином пропонується поділити всі видатки навчальних закладів на два компоненти – *навчальний процес*, що включає сфери, які підпадають під нормативне регулювання МОН (зокрема, навчальний план, заробітна плата вчителів), та *шкільне середовище*, що включає витрати, пов'язані з утриманням шкільних приміщень. Точне визначення цих двох компонентів має бути предметом обговорення та погодження, але зазначене нижче прояснює запропонований підхід:

- Навчальний процес включає заробітну плату вчителів, адміністрації та працівників, які забезпечують педагогічну підтримку, витрати на професійний розвиток учителів, підручники та навчальні засоби;
- Шкільне середовище включає заробітну плату технічного персоналу (в тому числі працівників кухні, їдальні, медичного кабінету та бухгалтерії), витрати на опалення, електроенергію, газ та інші комунальну послуги.

Після досягнення погодження щодо такого розподілу відповідальності, в законі має бути чітко визначено, що є відповідальністю центрального бюджету (через освітню субвенцію), а що є відповідальністю місцевих бюджетів. Сподіваємося, що запропонований підхід з чітким донесенням його сутності всім заінтересованим суб'єктам у галузі освіти, сприятиме зміні очікувань батьків і суспільства і, тим самим, зміні практик.

Наостанок варто додати, що в українському освітянському середовищі існує очікування, що формула розподілу буде ґрунтуватися на "освітніх стандартах", а не лише на різних коефіцієнтах, які вказують на відносну вартість освіти в різних школах, як це було у формулі 2016 року. В якості "освітніх стандартів" повинні виступати чинні регуляторні норми та положення щодо функціонування шкіл, такі як навчальні програми, заробітна плата вчителів тощо.

Загалом, описана в цьому розділі пропозиція зробить український підхід до фінансування освіти більш близьким до "естонської моделі" та доволі відмінним від "польської моделі" (див. Розділ 4).

Маємо зазначити, що зміни до Бюджетного Кодексу, прийняті в грудні 2016 року, обмежили використання освітньої субвенції тільки для виплати зарплатні педагогічному персоналу. Це збігається, про те з відмінностями, з пропозицією., що викладена в поточному Розділі, або з естонською моделлю (див. Розділ 4).

## 6.2 Запропонована структура формули

---

У якості основи для формули розподілу пропонуються такі чинники:

1. Навчальний план *НП* – це середня кількість уроків на тиждень, що забезпечується для певної групи учнів. Звичайно, що *НП* залежить від року навчання.
2. Навантаження вчителя *НВ* – це кількість уроків на тиждень, які проводить учитель, який працює на одну повну ставку. *НВ* становить 20 уроків для вчителів початкової школи та 18 уроків для вчителів середньої школи.
3. Заробітна плата вчителя *ЗП* – це середня річна заробітна плата вчителя, який працює на одну повну ставку, включаючи соціальні відрахування, які сплачує школа.
4. Адміністративний компонент і компонент забезпечення діяльності *АК* використовується для оцінки загальних витрат на забезпечення навчального процесу на основі витрат на викладання. Якщо припустити, що загальні витрати на забезпечення навчального процесу складаються з витрат на викладання (проведення уроків) та витрат, не пов'язаних з викладанням (адміністративні та забезпечення діяльності), тоді *АК* визначається як витрати, не пов'язані з викладанням, поділені на витрати на викладання.



5. Нормативна наповнюваність класів *ННК* – це передбачена кількість учнів у класі при наданні обов'язкової освіти для даного району чи об'єднаної громади.

Використовуючи ці чинники, нормативний обсяг коштів *H* на одного учня (норматив бюджетної забезпеченості) може бути визначений за допомогою простої формули:

$$H = \text{НП} * \frac{1}{\text{НВ}} * \text{ЗП} * (1 + \text{АК}) * \frac{1}{\text{ННК}}$$

Ця формула означає таке: навчальний план, поділений на навантаження

вчителя  $\text{НП} * \frac{1}{\text{НВ}}$  дорівнює кількості ставок учителя, необхідних для проведення уроків у даному класі. Помноживши на заробітну плату

вчителя, одержуємо  $\text{НП} * \frac{1}{\text{НВ}} * \text{ЗП}$ , що представляє річні витрати на викладання в даному класі. Якщо ці витрати помножити на  $1 + \text{АК}$ , одержуємо загальні витрати національного компоненту (навчальний процес) на один клас. Ділення на нормативну кількість учнів у класі надає нормативний обсяг фінансування *H* на одного учня.

Доцільно розглянути також категорії учнів, для яких норматив *H* оцінюватиметься окремо та матиме різні значення:

- Учні різних років навчання матимуть різні навчальні плани *НП*. Щоб уникнути надмірної кількості нормативів, можна запропонувати визначити окремий *НП* для початкових класів (1-4), класів базової освіти (5-9) та старших класів (10-11) загальноосвітньої школи.
- Навантаження вчителя *НВ* так само залежить від року навчання.
- У якості величини заробітної плати вчителя *ЗП* можна взяти середню заробітну плату по країні. Якщо буде прийнято рішення враховувати певні специфічні категорії вчителів, наприклад, якщо вчителі сільських шкіл одержуватимуть систематичні надбавки, це також має бути включено у формулу.
- Значення адміністративного компоненту і компоненту забезпечення діяльності *АК* для звичайних шкіл також має ґрунтуватися на середній величині по країні. Зрозуміло, що для певних категорій шкіл, наприклад, для шкіл-інтернатів, значення *АК* буде істотно вищим.
- Нормативна наповнюваність класів залежатиме від типу місцевості, де розташована школа (міська або сільська), а для сільських шкіл може залежати й від додаткових чинників, зокрема від густоти населення (див. наступний підрозділ 6.3). Якщо буде передбачено,

що освітня субвенція також покриватиме деякі спеціальні школи, для них буде необхідно прийняти окремі, набагато менші нормативи *ННК*.

Вищезазначене вказує на те, що хоча запропонована структура формули є доволі простою та очевидною, вона дозволяє мати значну гнучкість для відображення певною регульованою мірою чинну варіативність української освіти.

Наостанок зазначимо, яким чином запропонована структура формули вирішує два основні виклики, визначені в підрозділі 6.1.

- Формула передбачає, що освітня субвенція покриватиме лише навчальний процес в українських школах, тоді як відповідальність за шкільне середовище покладається на органи місцевого самоврядування. Це досягається за рахунок використання коефіцієнта *АК*, який дозволяє оцінити загальну вартість навчального процесу на основі прямих витрат на викладання.
- У формулі прямо використовується нормативна наповнюваність класів *ННК*. Відразу стає очевидним, що якщо середня наповнюваність класів, яка зберігається районом або об'єднаною громадою, є меншою, ніж нормативна наповнюваність, визначена для цієї адміністративно-територіальної одиниці, освітньої субвенції буде недостатньо для покриття всіх витрат на навчальний процес, і нестача коштів повинна буде покриватися за рахунок коштів засновника школи. З іншого боку, якщо належне управління шкільною мережею призведе до такої наповнюваності класів, яка є вищою за норматив *ННК*, тоді засновник школи матиме сприятливу фінансову ситуацію та буде в змозі спрямовувати кошти на подальше поліпшення умов у школі.

Запропонована структура формули також відповідає очікуванню, що вона ґрунтуватиметься на освітніх стандартах, таких як навчальні плани та національне регулювання оплати праці вчителів.

### 6.3 Методологічні проблеми, пов'язані з оцінкою основних чинників у запропонованій формулі

---

Розглянемо окремо чотири основні елементи запропонованої формули, а саме: навчальна програма *НП*, заробітна плата вчителів *ЗП*, адміністративний компонент і компонент забезпечення діяльності *АК* та нормативна наповнюваність класів *ННК*.

- **Навчальна програма**  
Під навчальною програмою ми розуміємо кількість уроків на тиждень, які проводяться в класі. Зрозуміло, що навчальна програма має оцінюватися окремо для різних рівнів загальної середньої освіти: для початкових класів (1-4), класів базової освіти (5-9) та старших класів (10-11). Звичайно, навчальні програми повинні ґрунтуватися на реальних навчальних планах, які використовуються в українських школах. Однак таких планів є доволі багато, тому необхідно визначити певну методологію для оцінки середніх показників. Також необхідно визначити, які частини навчальних планів є обов'язковими та мають покриватися за рахунок освітньої субвенції, а фінансування яких додаткових (не обов'язкових) частин можна доручити засновникам школи.
- **Заробітна плата вчителів**  
Як і навчальні плани, заробітна плата вчителів є доволі диференційованою для різних категорій учителів та залежить від кваліфікації вчителів, досвіду роботи та додаткових завдань, які доручаються вчителю. Заробітна плата вчителів в Україні складається з посадового окладу та різних підвищень, доплат та надбавок (загалом більше 30 компонентів, більшість з яких є мізерними). Тому буде необхідна певна методологія для визначення середніх значень. Однак також існує диференціація між вчителями, які працюють в районах і об'єднаних громадах, і в кожній з цих адміністративно-територіальних одиниць є доволі значна кількість шкіл з великою кількістю вчителів. Отже використання середньої заробітної плати при визначенні обсягу освітньої субвенції для районів і об'єднаних громад є обґрунтованим. Звичайно, будуть потрібні певні статистичні перевірки для оцінки того, чи існують якісь системні відмінності в структурі вчительських кадрів між областями та районами України.
- **Адміністративний компонент и компонент забезпечення діяльності**  
Першим етапом у цьому аналізі буде погодження видів освітніх функцій, які повинні покриватися цим компонентом. Директори шкіл і адміністративний персонал має бути включено в цей компонент, а також секретар школи. Те саме стосується допоміжного педагогічного персоналу (логопеди, бібліотекарі<sup>20</sup>, психологи тощо) та коштів для оплати класного керівництва. Технічний персонал і прибиральники скоріш за все не будуть включені до цього компоненту, як і працівники кухні. На другому етапі має бути проведена оцінка витрати на визначений персонал у кількох

---

<sup>20</sup> В Україні бібліотекарі традиційно не вважаються педагогічними працівниками. Напроти в європейських школах у бібліотекарів багато педагогічних завдань

школах. Необхідно буде обчислити, яку частку заробітної плати вчителів у школі становлять ці адміністративні витрати та витрати на забезпечення діяльності. Подібно до попереднього елементу формули, необхідно буде провести статистичну перевірку з тим, щоб побачити, як ця частка варіює для різних індивідуальних шкіл, для різних типів шкіл і при порівнянні міських та сільських шкіл.

- Нормативна наповнюваність класів

Оцінка нормативної наповнюваності класів є напевно найскладнішим елементом у підготовці формули відповідно до принципів, запропонованих у підрозділі 6.2. Це пояснюється тим, що реальна наповнюваність класів у сільських районах України сьогодні є далекою від раціональної, що стало результатом специфічної управлінської моделі, яка застосовувалася протягом останніх 25 років (жодна школа не могла бути закрита районним управлінням без згоди села, яке при цьому не несло ніякої фінансової відповідальності за школу). Отже буде потрібна методологія для оцінки того, що може бути прийнято за нормативну наповнюваність класів. Для міських шкіл це не становить труднощів (хоча можуть виникнути проблеми у малих міських поселеннях у районах). Для сільських шкіл цього можна досягти у два етапи.

На першому етапі проводиться "моделювання оптимізації" шкільної мережі в програмі Excel на основі кількох параметрів, таких як максимальна відстань для двох шкіл, які будуть об'єднуватися, максимальна кількість учнів у школі, яких можна перевести в іншу школу тощо. Таке моделювання можна провести для районів, для яких відомі докладні дані щодо кількості учнів по кожному року навчання в кожній школі та всі відстані між школами. У результаті буде одержано "типову середню наповнюваність класів" (яка, звичайно, буде вищою, ніж чинна реальна наповнюваність). На другому етапі здійснюється порівняння типової наповнюваності з певними об'єктивними чинниками, що характеризують місцеві умови управління шкільною мережею (таке порівняння зазвичай проводиться за допомогою економетричної регресії). Наявні чинники (змінні) обмежуються тим, які дані про населення наразі є доступними в Україні, але мають включати середній розмір села в районі, густоту населення в сільській частині району та відсоток міського населення в районі. Оскільки демографічні дані, які можна одержати від Державної служби статистики, не є цілком надійними, в альтернативному підході, який запропоновано Міністерством фінансів, замість цього використовується кількість учнів загальноосвітніх шкіл (кількість школярів на один квадратний кілометр). Метою є одержати формулу, яка б "пояснювала" типову наповнюваність

класів за допомогою цих об'єктивних чинників на вибірці районів, для яких існують докладні дані, і таким чином мати змогу визначити нормативну наповнюваність класів для всіх районів в Україні.

Для простоти нормативна наповнюваність класів має бути однаковою для всіх років навчання (навіть якщо насправді є певні різниці у фактичній наповнюваності класів для різних років навчання).

## 6.4 Заключні ремарки

---

У даному розділі розглядається запропонована структура формули розподілу освітньої субвенції та окреслені певні методологічні питання щодо оцінки різних елементів формули. Натомість залишається кілька відкритих питань, які потребуватимуть вирішення в подальшій роботі. Нижче сформульовані деякі з цих питань.

- Скільки типів шкіл буде виокремлено у формулі (з визначенням та оцінкою окремих нормативів на одного учня для кожного такого типу школи)? Це є складним питанням, яке частково потребуватиме вирішення інших не до кінця визначених питань щодо розподілу обов'язків і відповідальності в рамках децентралізованої системи освіти, зокрема хто здійснюватиме управління спеціальними та вечірніми школами, або школами інтернатами.
- Яким чином вирішувати можливі надзвичайно різкі зміни в рівні виділеної освітньої субвенції окремим районам з року в рік? Існують різні механізми обмеження такої річної варіативності (так звані запобіжники або інструменти гарантування захисту). Використання цих механізмів та ступінь захисту, який вони повинні забезпечувати, потребує глибокого обговорення.
- Як нормативну наповнюваність класів, оцінену для районів, слід коригувати для набагато менших об'єднаних громад? Це є важливе технічне та політичне питання, оскільки вже в рамках першої хвилі добровільного об'єднання у 2015 році були затверджені декілька надзвичайно малих об'єднаних громад.
- Які нефінансові політики мають бути розроблені для сприяння оптимізації місцевих шкільних мереж? Звичайно, ніяка формула не буде добре працювати в умовах дуже подрібнених мереж. Оптимізації можуть сприяти, наприклад, запровадження опорних шкіл або спрощена організація малих початкових шкіл (див. Розділ 3).

## 7. | ФОРМУВАННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ БЮДЖЕТІВ ШКІЛ

У контексті розпочатого в Україні визначення головних цілей та інструментів освітньої реформи безсумнівним є те, що децентралізація стане одним з ключових елементів системних змін в українській освіті. Натомість, процес децентралізації в Україні не буде поетапною передачею управлінських і фінансових повноважень від центрального рівня на місцевий, як це відбувалося в кількох країнах, наприклад, у Польщі та Македонії (Levitas, Herczyński 2002, Herczyński 2011b). Це частково обумовлено ще радянською традицією, коли місцеві державні адміністрації різних рівнів були великою мірою залучені до управління та фінансування українських шкіл і тим самим накопичили фаховий досвід і напрацювали процедури та документацію, необхідні для виконання цих завдань. Важливим рівнем урядування, залученим до фінансування та управління навчальними закладами, були міста обласного значення та райони. Тому буде природнім використати ці потужності та фаховий досвід у будь-якій новій системі управління освітою в Україні.

Разом з цим, здійснюючи радикальний відхід від успадкованої радянської моделі, Україна ступила на складний шлях створення потужних, демократичних та економічно життєздатних органів місцевого самоврядування, які б відповідали вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Насправді, до процесу децентралізації, який розпочався у 2015 році, лише міста обласного значення, яких у країні

налічується 177, мали демократично обрані ради з підпорядкованим виконавчим органом і приймали власні, незалежні бюджети. Нові українські органи місцевого самоврядування, а саме об'єднані громади, поширили цей важливий демократичний принцип на сільські території України, що очікувано матиме позитивний вплив на освіту.

Включення освітньої галузі в процес децентралізації в Україні піднімає важливі питання стосовно того, як фінансуватимуться школи. На національному рівні реформи, затверджені у грудні 2014 року та вже повністю реалізовані, запровадили сучасну систему фінансів органів місцевого самоврядування з чітко визначеними потоками доходів (включаючи трансферти, надходження від податків, які розподіляються між різними рівнями врядування, та власні доходи) і обов'язками щодо забезпечення видатків. Обумовлений (цільовий) трансферт на освіту, який називається *освітньою субвенцією*, є частиною цієї нової системи (див. розділ 5). Відповідальність за визначення та подальше застосування формули розподілу освітньої субвенції в розрахунку на одного учня покладена на Міністерство освіти і науки України. Ця формула розподілу доносить принцип "*кошти йдуть за учнем*" лише до рівня місцевого самоврядування, тобто до об'єднаних громад, районів і областей. Єдиним бюджетним регулюванням фактичного використання коштів, які одержують органи місцевого самоврядування через освітню субвенцію, є те, що ці кошти повинні йти на фінансування освітніх функцій (звичайно, фінансування навчальних закладів щільно регулюється різними галузевими нормативно-правовими актами, правилами та процедурами, включаючи навчальні плани та встановлена на державному рівні тарифікація оплати праці вчителів). Починаючи з січня 2017 року освітня субвенція може бути використана тільки на заробітну плату педагогічних працівників. Багато українських експертів, побоюючись непотизму та корупції, вважають це недостатню гарантію справедливого та ефективного використання коштів на освіту містами та об'єднаними громадами. Вони закликають до більш жорсткого регулювання того, як здійснюється обговорення, визначення, виконання та звітування про бюджети (фінансові плани) індивідуальних навчальних закладів. Зокрема вони вимагають, щоб МОН визначав *фінансові стандарти* в освіті та щоб ці стандарти використовувалися при визначенні бюджетів шкіл. Деякі українські експерти пропонують використовувати *шкільні ваучери*, тобто суми в розрахунку на одного учня, що передаються безпосередньо школам, у якості інструменту фінансування освіти, який виключить можливість проявів непотизму та фаворитизму в місцевих органах влади.

У даному розділі розглядаються різні моделі, які використовуються перехідними країнами для регулювання формування індивідуальних бюджетів (фінансових планів) шкіл. Розгляд цих моделей не передбачає надання рекомендацій, яка з них підходить для України. Замість цього ми робимо спробу навести деякі загальні принципи і приклади для сприяння дискусії з цього важливого питання в Україні. Безсумнівно, саме українські фахівці якнайкраще здатні аналізувати сильні та слабкі сторони різних моделей з огляду на специфіку українських реалій. Останній підрозділ 7.4 є запрошенням до такої дискусії.

## 7.1 Належні процедури освітніх фінансів на місцевому рівні

---

Бюджетний процес на місцевому рівні є важливим інструментом місцевої влади для визначення і досягнення пріоритетів у різних сферах політики у відповідності до потреб і очікувань своїх виборців (населення). Оскільки в цьому розділі немає місця для загального обговорення бюджетного процесу, ми розглянемо належні бюджетні процедури в галузі освіти (див. Filas 2012).

Головною метою управління бюджетним процесом у галузі освіти на місцевому рівні є забезпечення таких цілей:

### 1. Адекватність

Школи повинні мати кошти для виконання своїх основних функцій. Вимога адекватності виходить за межі так званих «захищених статей» бюджету щодо оплати праці. Для надання належної освіти персонал школи має одержувати плату за свою роботу, приміщення та умови навчального закладу мають відповідати санітарним нормами і вимогам безпеки, учні та вчителі мають бути забезпечені навчальним обладнанням, а також має бути належне забезпечення утримання закладу. Зокрема, в умовах фінансових обмежень стає складним забезпечувати адекватність без оптимізації подрібнених шкільних мереж.

### 2. Стабільність

Школи потребують стабільності для планування роботи і проведення навчання. Отже, органи місцевого самоврядування, як засновники шкіл, мають забезпечувати фінансову та інституційну



стабільність своїх навчальних закладів. Особливо складно забезпечувати бюджетну стабільність в освітньому секторі, оскільки навчальний рік не співпадає з бюджетним. Коли місцевий бюджет затверджується наприкінці попереднього бюджетного року, засновник школи має неповну інформацію про кількість учнів і класів, а також про потреби в педагогічних кадрах на останні чотири місяці поточного року. Таким чином, перегляд виділених бюджетних коштів на початку нового навчального року на період з вересня по грудень має бути частиною бюджетних процедур.

### 3. Ефективність

Кошти, які виділяються на освіту, повинні використовуватися максимально ефективно. Це означає, що органи місцевого самоврядування повинні розглядати й аналізувати, як витрачаються їхні обмежені ресурси, та коригувати бюджетні асигнування у відповідності до своїх пріоритетів. Можливі джерела неефективності місцевих видатків на навчальні заклади включають: утримання малих класів (що часто є характерним для малокомплектних сільських шкіл), надмірна кількість персоналу в школах (особливо непедагогічних працівників), неконтрольовані обсяги деяких специфічних витрат (зокрема, витрати на оплату електроенергії, водопостачання, проїзду), дублювання завдань (наприклад, процедури бухгалтерського обліку в різних сферах шкільних фінансів розділяються між різними підрозділами), недостатній моніторинг використання ресурсів, виділення коштів на наступний бюджетний рік на основі минулих видатків (історичної вартості), а не на основі потреб, які змінюються. Належні бюджетні процедури мають забезпечувати здатність органів місцевого самоврядування як засновників шкіл виявляти та виправляти точки неефективності своїх шкільних мереж.

### 4. Прозорість

Прозорість освітніх фінансів на місцевому рівні є ключовою умовою управління освітою на засадах демократичної участі всіх сторін. Надаючи всім місцевим заінтересованим сторонам, у тому числі батькам і вчителям, доступ до базової інформації про шкільну мережу, її управління та фінансування, місцева влада сприяє діалогу та громадському обговоренню, які є необхідними для розгляду всіх можливих варіантів політики та прийняття оптимальних рішень. Індивідуальні бюджети всіх шкіл повинні бути частиною публічної інформації. Надзвичайно важливо зауважити, що інформація має оприлюднюватися в належній формі, легкій для розуміння тими, хто не є фахівцями в цій справі, але достатній, щоб сформувати

інформоване судження. Це означає, зокрема, що при публікації бюджетних даних слід уникати використання категорій бюджетної класифікації, і що бюджетні дані повинні бути представлені разом з іншою інформацією про школи (включаючи дані про учнів та працівників).

Наостанок слід відзначити, що рішення стосовно індивідуальних бюджетів шкіл тісно пов'язані з рішеннями щодо оптимізації шкільних мереж. Малокомплектні школи з малими класами за необхідністю є більш дорогими для утримання в розрахунку на одного учня, ніж більші за розміром школи. Таким чином, захист малих шкіл зменшує обсяг наявних коштів для всіх інших закладів, а через утримання малих класів також знижується ефективність видатків на освіту. Якщо засновники шкіл не мають змогу закрити конкретні сільські школи, наприклад, через певні законодавчі обмеження або незгоду громадськості з таким рішенням, вони змушені продовжувати фінансувати функціонування такої школи. У таких ситуаціях вони часто зменшують усі неосновні видатки в цих школах, крім видатків на оплату праці вчителів. Таким чином, малі сільські школи часто мають недостатні або взагалі нульові видатки на шкільне обладнання, навчальні матеріали, позакласну діяльність тощо. Також починають виникати труднощі із залученням допоміжного персоналу, зокрема логопеда чи шкільного психолога. Оскільки частка оплати праці вчителів у структурі фінансів малих шкіл стає дуже високою, якість освіти має тенденцію погіршуватися.

З іншого боку, закриття школи зазвичай створює потребу в перевезенні учнів, що також потребує компенсаційного фінансування з боку місцевої влади. У деяких випадках укрупнені школи потребують деяких інвестицій, наприклад, для придбання шкільних меблів або іншого облаштування місця, де учні можуть залишатися, доки за ними не приїде шкільний автобус. Іноді необхідні більш суттєві інвестиції, наприклад, у місцеві дороги для сполучення між віддаленими селами та школою.

## 7.2 Чинна ситуація в Україні

---

Сьогодні процес формування індивідуальних бюджетів шкіл в Україні керується двома процедурами, успадкованими від радянської системи – комплектація і тарифікація.

Комплектація полягає у визначенні в межах школи мережі класів (шляхом віднесення учнів до класів або класів-комплектів) та призначенні вчителів з різних предметів до кожного класу відповідно до навчальної програми. Розподіл учнів по класах є серйозним рішенням лише в першому класі (для щойно прийнятих учнів) та десятому класі (коли кількість учнів зменшується після того, як деякі з них залишають загальноосвітню школу для продовження навчання у професійно-технічному закладі). Для інших років навчання це стосується окремих випадків прийняття нових учнів у школу, зрідка два класи об'єднуються в один, навіть якщо кількість учнів стає малою. Призначення вчителів для викладання в конкретних класах призводить до формування кількості уроків на тиждень для кожного вчителя. Відповідальність за здійснення комплектації покладається на директора школи, натомість цей процес відстежується та контролюється департаментом чи управлінням освіти. Непедагогічні працівники залучаються, як правило, у відповідності до державних нормативів, це стосується, зокрема, адміністративного персоналу (включаючи кількість заступників директора навчального закладу) та технічного персоналу (наприклад, кількість прибиральників визначається нормативами щодо кількості квадратних метрів приміщення на одну особу).

Після комплектації визначається рівень оплати праці шляхом тарифікації. Для кожного працівника навчального закладу заробітна плата розраховується за докладними правилами. Для вчителів базою розрахунку є рівень кваліфікації, досвід роботи (стаж), кількість уроків на тиждень, а також численні додаткові другорядні чинники (такі як, наприклад, кількість зошитів для перевірки кожним вчителем). Також існують численні надбавки до базового окладу вчителя. Подібна, хоча і простіша процедура застосовується до заробітної плати непедагогічних працівників. Через складність цього процесу тарифікацію часто здійснює управління освіти (часто з використанням комп'ютерної програми з бухгалтерського обліку).

Теоретично, і комплектація, і тарифікація здійснюються у відповідності до державних стандартів та повинні надавати подібні результати, якщо навчальні заклади є подібними. На практиці ж існує суттєва варіативність через різні ступені свободи на місцевому рівні. Такий ступінь свободи включає:

- можливість формувати менші або більші класи;
- право ділити більші класи на групи для конкретних предметів;
- право призначати уроки більшій або меншій кількості вчителів, надаючи їм менше чи більше уроків на тиждень. Це особливо стосується зайнятості вчителів-пенсіонерів на повну чи неповну ставку.

Наприклад, аналіз стану освіти у Львові, який проводився у 2001 році<sup>21</sup>, виявив, що п'ять районів міста мають доволі відмінні політики щодо управління та фінансування своїх шкіл, хоча видатки в розрахунку на одного учня є дуже подібними. Це свідчить про те, що процеси комплектації та тарифікації хоча і визначаються однаково для всіх середніх шкіл у країні, але все ж таки дозволяють застосовувати різні підходи.

Водночас, в Україні чинний місцевий бюджетний процес у галузі освіти має наслідком маскування надзвичайно складних рішень щодо розподілу обмежених бюджетних ресурсів по школах доволі бюрократизованими процесами комплектації та тарифікації. На жодному етапі не проводиться обговорення між директором школи та управлінням освіти стосовно загального бюджету школи на майбутній фінансовий рік або стосовно того, як цей наявний пакет коштів слід використовувати, щоб це було максимально раціональним. У цьому сенсі, *бюджет школи* як такий не є чітко визначеним елементом бюджетного процесу. Те, що формально визначається і контролюється в українських документах з питань бюджету, так це освітні бюджети місцевих державних адміністрацій, а не бюджети кожної окремої школи.

Варто зазначити, що чинні бюджетні процедури в Україні призводять до окремого розгляду двох частин бюджету – видатків на оплату праці та видатків, не пов'язаних з оплатою праці. Перший тип вважається “захищеними” видатками, а другий – “незахищеними”. Цей поділ має бюджетні наслідки. Якщо затверджується місцевий бюджет, а потім протягом бюджетного року виявляється, що його доходної частини недостатньо для покриття запланованих видатків, “незахищені” бюджетні статті можуть бути зменшені для збалансування бюджету, натомість “захищені” статті зменшуватися не можуть. Запровадження “захищених” статей бюджету безперечно відіграло корисну роль у бурхливі 90-ті роки, коли через часті випадки нестачі коштів у бюджеті вчителі не одержували належної заробітної плати протягом багатьох місяців. Наразі Україна вже не має цих труднощів, натомість таке дроблення шкільних фінансів сьогодні може призводити до неефективного використання бюджетних коштів. Наприклад, у багатьох випадках в українських школах стосовно технічного персоналу в малокомплектних сільських школах, видатки на заробітну плату мають бути раціоналізовані та скорочені, а не захищені.

Бюджетні процедури в Україні також призводять до дуже відмінного ставлення до двох частин бюджету навчального закладу – “загального фонду” та “спеціального фонду”, останній з яких складається з власних надходжень школи та благодійних внесків. У той час як “загальний

21 Див. Levitas, Herczyński (2001).

фонд" регулюється законом і контролюється та відстежується місцевою владою, школи можуть розпоряджатися "спеціальним фондом" на власний розсуд. Таким чином, директора школи сильно обмежують у використанні загального фонду, але водночас він має свободу щодо витрачання власних доходів навчального закладу (наприклад, від здачі в оренду приміщень у вихідні дні) на такі речі, як невеликі інвестиції, ремонт або виплату надбавок до заробітної плати, не потребуючи дозволу та без надмірних зобов'язань щодо звітування. Як будь-який жорсткий розподіл бюджету, це розділення також призводить до неефективності. Наприклад, засновник школи може відмовитися включати видатки на утримання при затвердженні бюджетів навчальних закладів, вимагаючи, щоб школи знаходили власні ресурси на покриття цих потреб. Натомість, ніколи немає повної впевненості в тому, що школа насправді зможе одержати власні надходження, і навіть у такому разі директор школи може знаходитися під тиском з боку працівників щодо спрямування цих доходів на заробітну плату. В результаті цього необхідні видатки навчального закладу можуть затримуватися або взагалі не фінансуватися. Подібним чином, якщо "спеціальний фонд" однієї школи з будь-яких причин є набагато більшим, ніж "спеціальний фонд" іншої школи (наприклад, через географічне розташування школи або наявність шкільних приміщень для оренди), засновник навчального закладу не може це враховувати та зменшувати відповідним чином "загальний фонд". У такий спосіб використання "спеціального фонду" різними школами може бути неефективним.

Ще один елемент фрагментації шкільних бюджетів в Україні стосується бюджетного фінансування проти батьківських внесків. Зазвичай, батьківські внески здійснюються у формі індивідуальних неофіційних платежів батьків, які збираються класними керівниками, або у формі дотацій з благодійних фондів, заснованих з цією метою при багатьох середніх навчальних закладах, особливо в містах. Ці батьківські внески не підлягають офіційному звітуванню, отже дуже складно оцінити їх обсяг і фактичне використання школами. Батьки виходять з припущення, що бюджетних коштів часто недостатньо для належного функціонування шкіл, і можуть відчувати себе зобов'язаними надавати таку додаткову підтримку. Часто ця додаткова підтримка йде на незначні витрати з утримання шкіл (наприклад, на підготовку школи до нового навчального року) та придбання базових матеріалів (наприклад, крейди та засобів для чищення). Однак, відсутність будь-якого обов'язкового звітування про ці доходи (а також витрати) навчальних закладів і відсутність нагляду з боку засновників створюють серйозні ризики належного й ефективного використання цих коштів.

Потрійна фрагментація бюджетів навчальних закладів в Україні (захищені проти незахищених статей бюджету, загальний фонд проти спеціального фонду, бюджетні кошти проти батьківських внесків) послаблює здатність засновника школи планувати та здійснювати ефективне використання ресурсів, які виділяються на освіту.

Наостанок, зробимо стислий огляд чинної бюджетної практики в Україні на місцевому рівні з точки зору чотирьох принципів, описаних у попередньому підрозділі 7.1.

### 1. Адекватність.

Загалом в Україні панує припущення, що фінансування шкіл не є адекватним до їхніх потреб. Отже, в багатьох випадках і школи, і батьки виходять з припущення "природності" того, що шкільні бюджети, визначені містами та районами, є недостатніми, тож школи "виправдано" очікують додаткових коштів від батьків. Це у свою чергу дозволяє багатьом органам місцевого самоврядування заявляти, що вони не зобов'язані додавати власні кошти до освітньої субвенції, яку одержують з центрального бюджету, оскільки школи здатні знаходити додаткові ресурси, які їм потрібні на забезпечення повсякденного функціонування. На практиці це призводить до збільшення фінансової відповідальності батьків за школи, в яких навчаються їхні діти. Оскільки немає нікого, хто б здійснював управління та моніторинг цього процесу, фактична автономія директора школи є набагато більшою, ніж це визначено законодавством. Водночас, місцева влада відчуває "виправданість" у тому, щоб вимагати додаткові кошти з центрального бюджету ближче до кінця бюджетного року, оскільки бюджетний дефіцит стає все більш нагальною проблемою. Це ще більше підриває і без того низьку бюджетну дисципліну в Україні.

### 2. Стабільність.

Зважаючи на загальну неадекватність освітніх фінансів в Україні та слабку бюджетну дисципліну, немає нічого дивного в регулярних запитах від органів місцевого самоврядування на одержання додаткових бюджетних коштів з центрального бюджету, які часто підтримуються народними депутатами. Ці запити розглядає та задовольняє чи не задовольняє Міністерство фінансів. При доволі скрутній фінансовій ситуації в країні загалом, наявні резерви є дуже обмеженими, але з іншого боку, існує значний політичний тиск щодо надання хоча б частини запитуваних додаткових коштів. Це створює нестабільність та конкуренцію за обмежені резерви

державного бюджету. Ця нестабільність стає особливо помітною в період з вересня по грудень, коли початок нового навчального року збігається з виконанням бюджету наприкінці року, тобто коли віднайти достатньо коштів для поточні витрати навчальних закладів є проблематичним.

### 3. Ефективність.

Як описувалося вище, місцеві бюджетні процедури в Україні ґрунтуються на кількох формах фрагментації. Не існує єдиного суб'єкта, який би відповідав за прийняття бюджетних рішень, тобто за планування та виконання видатків навчальних закладів у рамках наявного пакету бюджетних коштів. Це призводить до серйозної неефективності освітніх фінансів. Зокрема, ніхто не відповідає за порівняння та узгодження фінансування всіх навчальних закладів, які належать до однієї місцевої влади (міста, району або об'єднаної громади). Водночас, мотивація до оптимізації шкільної мережі зменшується внаслідок слабкої бюджетної дисципліни та загальних очікувань.

### 4. Прозорість.

Освітні фінанси в Україні є дуже непрозорими. Місцеві державні адміністрації зрідка бачать повну картину фінансового стану своїх шкіл, оскільки не можуть відстежувати значні ресурси навчальних закладів, такі як батьківські внески, та мають обмежений контроль над власними надходженнями навчальних закладів ("спеціальним фондом"). Навіть інформацію про кошти, які виділяються з місцевого бюджету індивідуальним закладам, не можна легко одержати (через окремий облік для заробітної плати та для комунальних витрат), отже така інформація оприлюднюється нечасто. Доступ посадовців вищих рівнів, у тому числі МОН, до інформації про освітні фінанси є дуже обмеженим, частково через те, що традиційно МОН має безпосередній контакт лише з областями (обласний рівень влади). Прозорість для громадськості є навіть ще більш обмеженою, а офіційні бюджети навчальних закладів, тобто кошти "загального фонду" не є доступними для батьків і місцевих ЗМІ.

Буде справедливим вказати на те, що чинні бюджетні процедури на місцевому рівні в Україні потребують серйозного аналізу та реформи. Представлені в наступному підрозділі 7.3 приклади, взяті з досвіду кількох країн перехідного періоду, можуть бути корисними для такого аналізу.

### 7.3 Приклади регулювання місцевих фінансів у сфері шкільної освіти в кількох країнах перехідного періоду

Країни, що знаходилися в перехідному періоді, запроваджували дуже різні підходи до законодавчого регулювання місцевих фінансів у сфері шкільної освіти. Основні відмінності стосуються ступеня автономії органів місцевого самоврядування у бюджетному процесі, який веде до визначення індивідуальних бюджетів шкіл. Вирішальним чинником є рівень впевненості у здатності органів місцевого самоврядування управляти шкільною мережею належним чином і добросовісно.

Протилежні крайності цього виміру ілюструють повна недовіра до місцевої влади в Грузії та висока довіра до місцевого самоврядування у Польщі. Відповідним чином, грузинські реформатори виключили органи місцевого самоврядування з прийняття будь-яких рішень щодо шкільних бюджетів і запровадили національну формулу для всіх навчальних закладів (освітні ваучери). Таким чином повна політична і фінансова відповідальність за кожну школу в країні покладена на Міністерство освіти і науки в Тбілісі. У разі будь-яких проблем, наприклад, при нестачі коштів, школи звертаються безпосередньо до міністерства. З іншого боку, польські реформатори довіряють органам місцевого самоврядування такою мірою, що в країні не існує жодних інших спеціальних положень стосовно того, як повинні використовуватися кошти, виділені на освіту, крім галузевих норм (таких як навчальний план або рівень заробітної плати вчителя, який регулюється на національному рівні). Відповідальність за фінансування всіх шкіл, що належать певному органу місцевого самоврядування, повністю лежить на цьому органі, а Міністерство народної освіти у Варшаві не торкається здійснення місцевих бюджетних процедур або вирішення місцевих конфліктів.

Нижче в цілях ілюстрації різних систем представлено стислий опис чотирьох прикладів регулювання місцевих фінансів у сфері шкільної освіти в країнах перехідного періоду. Наведені практичні приклади країн, а саме Грузії, Болгарії, Литви і Польщі, розташовані в порядку збільшення рівня довіри до органів місцевого самоврядування. Звіти, на основі яких підготовлено стислі описи, зазначені в списку джерел для посилання.



## **Грузія:**

### **Автономні школи та освітні ваучери<sup>22</sup>**

Уряд реформаторів у Грузії, який прийшов до влади після “трояндової революції” 2003 року, приніс із собою обґрунтовану недовіру до місцевих органів влади, які загалом вважалися корумпованими та недемократичними. Тож, ключовим елементом реформи управління освітою стало радикальне зменшення будь-якого впливу місцевої влади на освіту (паралельно з аналогічним зменшенням впливу в інших соціальних сферах) та перетворення шкіл на незалежні заклади. Це означає, що школи одержали статус юридичних осіб, мали власні бюджети і стали відповідати лише перед радами з питань освіти, які обираються громадою батьків.

Паралельним кроком було рішення про те, що фінансування освіти також має здійснюватися в обхід органів місцевого самоврядування і спрямовуватися безпосередньо з державного бюджету школам. Для цього грузинським реформаторам була потрібна формула для виділення коштів індивідуально для всіх шкіл країни, і було прийнято рішення фінансувати школи за допомогою *освітніх ваучерів*.

Освітній ваучер – це система фінансування шкіл, у рамках якої шкільний бюджет є пропорційним кількості учнів у даному закладі (фізичні паперові ваучери використовуються дуже рідко, в Грузії їх не використовують). Таким чином, збільшення чи зменшення кількості учнів на 10% призводить до відповідного збільшення або зменшення обсягу виділених коштів. У випадку Грузії запроваджена система не була чисто ваучерною, оскільки вартість ваучера залежить від розташування школи. Система включає три типи ваучера: міський (найнижчий), сільський (140% від міського ваучера) та гірський (170% від міського ваучера). Наприклад, якщо учень гірської школи переводиться до міської школи, кошти все рівно будуть йти за учнем, але в меншому обсязі.

Запроваджуючи ваучери, грузинські реформатори прагнули стимулювати конкуренцію між школами. Це вдалося лише частково. У селах реальної конкуренції не було, оскільки в більшості сільських населених пунктів була щонайбільше одна школа (тобто учням не було серед чого обирати). На противагу цьому, в містах найбільш “привабливі” школи працювали більше, ніж на повну спроможність, тобто мали дуже великі класи та навчання у дві або навіть три зміни, таким чином максимально збільшуючи кількість учнів і, відповідно,

---

<sup>22</sup> Цей підрозділ ґрунтується на роботах Herczyński (2001), Herczyński, Durglishvili (2011).

свої доходи. Насправді, в деяких елітних школах Тбілісі навчаються до 2 тисяч учнів у переповнених класах.

Ваучери втілюють ідею *кошти йдуть за учнями в школи*. Це забезпечує прозорість і простоту, тож всі батьки та вчителі можуть легко зрозуміти цю систему. Деталізовані бюджети шкіл, тобто розподіл обсягу коштів, визначеного у ваучері, за конкретними видами витрат, зокрема на заробітну плату вчителів, заробітну плату інших співробітників, матеріальні витрати, утримання тощо, вирішуються батьківськими шкільними радами. Це забезпечує, принаймні в теорії, що бюджетний процес повністю контролюється шкільною громадою.

Водночас, Грузія має низку серйозних проблем з ваучерами, і ми зупинимось на кількох найбільш нагальних з них. По-перше, кошти, які одержуються через ваучери, для багатьох малих шкіл, особливо в сільській місцевості, є недостатніми. Ці так звані "дефіцитні школи" щомісяця надсилають запити і майже завжди одержують додаткове фінансування від Міністерства освіти. Їх кількість різниться з року в рік, наприклад, у 2007 році це було 30% від усіх шкіл, у яких навчалися близько 5% від усіх учнів.

Друга проблема пов'язана з тим, що деякі елітні міські школи одержують надмірне фінансування, особливо якщо вони можуть організувати великі класи. Цікаво, що ці школи не підвищують заробітну плату вчителям, оскільки серед вчителів існує суттєвий рівень безробіття, тож багато вчителів готові працювати за мінімальну заробітну плату вчителя. З іншого боку, заробітна плата директора школи в цих школах встановлюється на дуже високому рівні. Оскільки школи відповідають лише перед своїми шкільними радами, доступної інформації про те, як використовуються ці надмірні кошти, немає.

Третьою проблемою є те, що функціонування шкільних рад виявилось менш прозорим і ефективним, ніж очікувалося. У більшості випадків члени шкільної ради не є фахівцями з бюджетних процедур або управління навчальним закладом, тому вони схильні залежати від думки директора школи. Це стосується схвалення бюджету, який пропонується директором школи, наймання персоналу та вирішення конфліктів, які виникають у школі. Отже на практиці автономія директора набагато посилилася. Більш того, члени шкільної ради не завжди доносять свої рішення та планування до більш широкої громади батьків. Це частково обумовлено тим, як ці члени обиралися на батьківських зборах, коли часто в дійсності це були добровольці для виконання безоплатної роботи, що забирає багато часу, а не реальні представники батьків.

## **Болгарія:**

### **Делеговані бюджети та місцеві формули розподілу<sup>23</sup>**

Запровадження так званих *делегованих бюджетів* шкіл у Болгарії було тривалим процесом, який розпочався у пілотних муніципалітетах у середині 90-х років і завершився у 2008 році. Делегований бюджет – це система фінансування шкіл, у рамках якої пакет коштів у шкільному бюджеті визначається за допомогою формули (спочатку це була національна формула, адаптована з невеликими коригуваннями кожним муніципалітетом), а школа має повноваження визначати деталізовані бюджетні статті в межах, визначених законодавством. Після кількох років експериментування делеговані бюджети охоплювали невелику частину болгарської системи освіти, і тривалий час не було особливого руху щодо поширення цієї системи та включення всіх інших шкіл.

Ця ситуація змінилася у 2008 році, коли раптово систему було поширено на всю країну рішучою дією Міністерства фінансів спільно з Міністерством освіти в Софії. Частково причиною такого кроку стало невдоволення центрального уряду погіршенням ефективності місцевих шкільних мереж (що в основному вимірювалося зменшенням наповнюваності класів). Через децентралізовану систему управління освітою міністерства не мали інструмента для оптимізації шкільних мереж і були змушені покладатися на дії органів місцевого самоврядування, які протягом багатьох років не були достатніми. Як історичний коментар, може бути цікавим додати, що національне запровадження делегованих бюджетів не було прийнято освітянською громадою в Болгарії, і профспілки вчителів організували національний страйк, щоб відмінити це рішення. Через страйк всі школи в країні були закриті майже три місяці. Після інтенсивних переговорів профспілки здобули деякі невеликі поступки, але делеговані бюджети залишилися в законодавстві. Після 2008 року в Болгарії почало спостерігатися деяке покращення ефективності шкіл.

Для того щоб мотивувати органи місцевого самоврядування вимагати більшої дисципліни своїх шкіл, уряд Болгарії запровадив вимоги, відповідно до яких кожен орган місцевого самоврядування має затверджувати власну місцеву формулу розподілу, яка має визначати бюджет кожної школи в муніципалітеті. Місцеві формули розподілу підлягали публічному оголошенню та повинні були однаково застосовуватися до всіх шкіл, засновником який був даний муніципалітет. Формула визначає загальний обсяг бюджету (всі кошти, що виділяються

---

23 Цей підрозділ ґрунтується на роботах Herczyński, Herbst (2008), Herczyński, Herbst (2009), Danchev, Ivanov (2009).

на кожную школу на наступний бюджетний рік). Деталізація шкільних бюджетів, тобто розподіл цього загального бюджету за різними статтями, перейшла до сфери відповідальності директорів шкіл, які одержали збільшені повноваження в питаннях структури кадрового забезпечення школи. Наміром було стимулювати оптимізацію мережу класів у школах. Отже, посилення позиції та повноважень директорів шкіл було важливою частиною реформи.

Водночас, це регулювання суворо обмежило свободу органів місцевого самоврядування щодо розроблення місцевих формул, адже щонайменше 80% розподілу повинно було ґрунтуватися виключно на кількості учнів у школі (компонент формули, подібний до ваучера). Фактори, які можна застосовувати в місцевих формулах, також були перелічені в законодавстві. Це зменшило автономію місцевих урядів, у результаті чого місцеві формули розподілу в різних муніципалітетах були насправді доволі подібними.

Цікавим у болгарському досвіді є те, що реформатори виходили з припущення, що органам місцевого самоврядування можна довірити вибір і застосування формули, але не можна довірити визначення індивідуальних бюджетів шкіл. Інакше кажучи, муніципалітетам не було дозволено вирішувати, що конкретні школи мають конкретні бюджетні потреби і тому мають право на належним чином збільшені бюджетні асигнування в порівнянні з іншими школами, які розглядалися як такі, що мають менші потреби. Замість цього всі відмінності між бюджетами конкретних шкіл повинні були ґрунтуватися на факторах (і коефіцієнтах) місцевої формули. Так, наприклад, поява великої кількості учнів з соціально неблагополучних груп не могла бути підставою для наймання додаткових психологів у такій школі. Ці типи рішень залишалися цілком на власний розсуд директора школи.

### **Литва:**

#### **Учніський кошик і перерозподіл у межах національної формули розподілу<sup>24</sup>**

Литва запровадила національну формулу розподілу, яка називається *учнівський кошик*, у 2002 році. Ця реформа включала такі нові елементи освітніх фінансів:

- Поділ усіх повноважень у сфері освіти на два компоненти – *освітній процес* і *освітнє середовище*<sup>25</sup>. Освітній процес включає заробітну

24 Цей підрозділ ґрунтується на роботах Herczyński (2011a), Shewbridge et al. (2016).

25 Цей підхід можна порівняти з естонським підходом, див. Розділ 4

плату вчителів, підвищення кваліфікації вчителів, заробітну плату адміністрації та допоміжного педагогічного персоналу (психологів, логопедів тощо), навчальні засоби тощо. Таким чином, освітній процес включає елементи освітніх фінансів, які регулюються на центральному рівні, такі як навчальна програма та заробітна плата вчителів. Освітнє середовище включає витрати, необхідні для здійснення освітнього процесу, тобто опалення та електроенергія в школі, заробітна плата технічного персоналу. Ці елементи освітніх фінансів не регулюються литовським законодавством і варіюють у кожному окремому муніципалітеті.

- Запровадження нової субвенції від державного бюджету в місцеві бюджети. Цей трансферт, який називається учнівським кошиком, призначений для покриття всіх видатків, перелічених у категорії "освітній процес". Субвенція учнівського кошику забезпечує одержання муніципалітетами достатніх коштів на всі видатки, які регулюються на національному рівні. Якщо, приміром, збільшується заробітна плата вчителів, сума учнівського кошику має зрости відповідним чином.
- Покладання відповідальності за освітнє середовище на місцеві бюджети. Це означає, що всі видатки, які не регулюються освітнім законодавством, такі як вартість електроенергії та енергоносіїв для опалення, перевезення учнів, заробітна плата прибиральників і кухарів, має покриватися за рахунок загальних доходів муніципалітетів (крім учнівського кошику).

Поділ видатків на учнівський кошик (центральный компонент) і освітнє середовище (муніципальний компонент) не був відразу чітко зрозумілим і викликав певні суперечливі моменти. Наприклад, спочатку витрати на комп'ютери та ліцензії на комп'ютерні програми включалися до учнівського кошику, але через кілька років були переведені до категорії "освітнє середовище". Так само точилися дискусії навколо витрат на папір і копіювання, що зрештою було також віднесено до освітнього середовища.

Формула визначення учнівського кошику в Литві є дуже складною і ґрунтується на розмірі школи. Школи поділяються на чотири категорії за кількістю учнів, і різні суми на одного учня розраховуються для цих категорій та для трьох рівнів середньої освіти. Субвенція учнівського кошику для муніципалітету одержується як сума розрахованих сум для всіх шкіл, засновником яких є муніципалітет. Ця субвенція є цільовою.

Дуже важливою частиною реформ було регулювання того, як муніципалітети повинні формувати індивідуальні бюджети шкіл. Відповідно до закону, коли загальна субвенція учнівського кошику

розраховується для муніципалітету, Міністерство освіти інформує муніципалітет не тільки про загальну суму, але й про суми, обчислені для кожної школи в цьому муніципалітеті. Муніципалітет зобов'язаний виділи приблизно такі самі суми кожній школі з певною обмеженою свободою – дозволяється перерозподілити не більше 10% учнівського кошику між школам за рішенням муніципалітету.

Це правило перерозподілу є дуже важливим, оскільки дозволяє муніципалітету захищати малі сільські школи, для яких кошти, розраховані за формулою, зазвичай не є достатніми. Якщо муніципалітет перерозподіляє, скажімо, 5% бюджету великої школи, надаючи ці кошти малій школі, це незначна різниця для великої школи, але величезне збільшення бюджету для малої школи. Доволі очевидно, що формула учнівського кошику, навіть складна, не може врахувати всі деталі специфіки організації навчального процесу в малих школах, такі як індивідуальне навчання, дуже малі класи, набагато менше співвідношення між учнями та вчителями. Правило перерозподілу забезпечує потрібну гнучкість без необхідності ще більше ускладнювати національну формулу. Водночас, перерозподіл по закону обмежується 10%, тож муніципалітет не може сильно відхилитися від обсягів коштів, які виділяються на великі школи.

Також важливо усвідомлювати, що поклавши відповідальність на муніципалітети, литовські реформатори наділили їх реальним політичним впливом на фінансування місцевих шкільних мереж. У разі місцевих конфліктів муніципалітет не може покласти всю провину на міністерство і говорити директорам шкіл та батькам учнів, що "ми робимо лише те, що нам вказують". Замість цього вони мають публічно пояснювати, як вони вирішили перерозподілити кошти учнівського кошику між школами та на яких підставах приймали такі рішення.

### **Польща:** Алгоритм розподілу та залежність від галузевих норм і стандартів<sup>26</sup>

Органи місцевого самоврядування в Польщі одержують з центрального бюджету субвенцію, що розподіляється між місцевими бюджетами на основі формули з розрахунку на одного учня, яка називається *алгоритмом* і яку розробляє та оновлює Міністерство національної освіти. Формула застосовується до всіх шкіл та інших навчальних закладів на території даного органу місцевого самоврядування,

26 Цей підрозділ ґрунтується на роботах Levitas, Herczyński (2002), Levačić (2011b), Filas (2012), Herbst (2012a).

включаючи школи, які не належать і не управляються ним (див. Розділ 4). Ця освітня субвенція є основним доходом органів місцевого самоврядування.

Освітні видатки органів місцевого самоврядування визначаються у їхніх річних бюджетах, що затверджуються місцевими радами. За законодавством польські школи не є юридичними особами та фактично не мають власних бюджетів (з доходами і витратами), а лише фінансові плани, які затверджуються органом місцевого самоврядування. Як загальний обсяг коштів, так і детальний розподіл у фінансовому плані за бюджетними категоріями вирішується при затвердженні бюджету (фінансові плани шкіл є окремою частиною місцевого бюджету). Важливим адміністративним інструментом у бюджетному процесі в освіті є *організаційні розписи* шкіл. Розпис описує рівень комплектації школи кадрами та визначає вчителів за конкретними предметами в конкретних класах. Організаційний розпис пропонується директором школи перед початком нового навчального року (часто в червні) та подається на затвердження органу місцевого самоврядування, який часто веде індивідуальні перемовини з директорами шкіл стосовно цих розписів. Затвердження організаційного розпису означає, що власник школи бере на себе зобов'язання щодо фінансування заробітної плати всіх працівників, включених до розпису, і таким чином це має головний вплив на фінансовий план школи та освітній бюджет на наступний рік, який зазвичай затверджується в грудні.

Правові зобов'язання органів місцевого самоврядування щодо фінансування кожної окремої школи залежать від того, хто є засновником школи:

- Якщо орган місцевого самоврядування є засновником школи, він зобов'язаний фінансувати школу таким чином, щоб це забезпечувало виконання навчальної програми і навчальних планів, належний рівень освіти персоналу школи (особливо педагогічних працівників), ведення шкільної документації відповідно до визначених стандартів, відповідність рівня заробітної плати вчителів національним законодавчим вимогам, а також відповідність шкільних приміщень санітарно-гігієнічним та іншим нормам.
- Якщо орган місцевого самоврядування не є засновником школи, він зобов'язаний перевести засновнику школи суми, одержані в рамках освітньої субвенції на учнів у цій школі (відповідно до кількості учнів).

Отже, існує суттєвий ступінь свободи в тому, як польські органи місцевого самоврядування використовують кошти, одержані в рамках

освітньої субвенції. Насправді вони навіть не зобов'язані витратити всю освітню субвенцію на освітні функції, оскільки польська освітня субвенція не є цільовою (насправді щороку є декілька гмін, які витрачають на освіту менше, ніж одержують у рамках освітньої субвенції). Єдиною вимогою є виконання освітніх норм, закріплених у законодавстві.

З огляду на це не є дивною велика варіативність у тому, як органи місцевого самоврядування в Польщі організують свій бюджетний процес в сфері освіти. Цю варіативність у спрощеному вигляді можна представити чотирма моделями.

- Історичне бюджетування

Багато органів місцевого самоврядування визначають бюджети своїх шкіл на основі історичних даних, вносячи кожного року деякі коригування. Насправді, з року в рік зазвичай відбуваються лише незначні зміни в кількості учнів і класів, і так само відбуваються лише деякі зміни у витратах на утримання навчальних закладів. Отже, формування бюджету наступного року на базі бюджету чинного року в багатьох випадках є цілком надійною процедурою. Відхилення від історичного бюджету зазвичай обумовлюються раптовою зміною кількості учнів, виявленою потребою в додаткових педагогічних кадрах (або визнанням потреби в можливому скороченні педагогічних кадрів), виникають після інвестиції у розвиток закладу (наприклад, новий спортивний зал може потребувати нового персоналу або збільшення витрат на утримання) або в результаті зміни профілю школи (введення спортивних занять поглибленого рівня, зміни у вивченні іноземних мов тощо).

- Структуроване бюджетування

Деякі органи місцевого самоврядування організують свій бюджетний процес у більш структурований спосіб та звертаються до директорів шкіл з тим, щоб ті пропонували фінансові плани шкіл на наступний рік, що мають супроводжуватися додатковими пояснювальними даними для обґрунтування бюджетних запитів (часто це здійснюється в жовтні та листопаді). Таким чином, директора можуть попросити, приміром, порівняти фінансовий план, запропонований на наступний рік, з планом школи поточного року, надати кількість учнів за роками, проаналізувати виконання фінансового плану (вказати елементи фінансового плану, стосовно яких школа витратила більше або менше коштів порівняно із затвердженим планом) тощо. Додаткові пояснювальні дані подаються всіма школами в уніфікованому форматі (який



затверджується органом місцевого самоврядування для всіх шкіл, що належать йому), що дозволяє легко порівнювати та аналізувати ці дані. Також поширеною практикою є проведення такого обговорення не окремо з кожним директором школи, а разом, щоб кожний залучений директор мав змогу прокоментувати запропоновані плани колег. Спільна погоджена думка директорів шкіл може стати потужним аргументом у бюджетному процесі, особливо якщо така думка є одностайною.

- **Адміністративні ваучери**

Існують деякі органи місцевого самоврядування, здебільшого це великі міста, які використовують так званий адміністративний ваучер. Адміністративний ваучер – це формула, яка на основі кількості учнів розподіляє по школах кількість посад персоналу, але не кошти, які йдуть на оплату праці (фактичний рівень оплати праці зазвичай залежить від рівня освіти або досвіду роботи працівника школи, а не лише від кількості учнів). Іноді адміністративні ваучери охоплюють лише посади педагогічних працівників, а іноді всі посади в школі. Як правило, формули, що визначають адміністративні ваучери, є доволі складними. Для видатків, не пов'язаних з оплатою праці, такі органи місцевого самоврядування зазвичай використовують один з двох описаних вище підходів.

- **Шкільні ваучери**

Невелика кількість органів місцевого самоврядування (зазвичай малі міста) використовують ваучерну систему для фінансування шкіл. Це означає, що кожного року шкільний бюджет визначається пропорційно кількості учнів. Для цього органи місцевого самоврядування затверджують спеціальну формулу (дуже просту) для розподілу коштів по школах. Цей підхід є внутрішнім правилом, яке приймається конкретним органом місцевого самоврядування та використовується в бюджетному процесі, а саме під час прийняття місцевого бюджету та визначення фінансових планів шкіл. З метою збільшення фактичної автономії шкіл орган місцевого самоврядування може надати директорові право пропонувати фінансовий план, але все рівно ОМС має затвердити фінансовий план як частину власного бюджету. Натомість, формули для шкільних ваучерів є зазвичай дуже простими.

У цілому органи місцевого самоврядування в Польщі розглядаються як відповідальні засновники шкіл і мають велику автономію стосовно того, як здійснювати бюджетний процес у сфері освіти (див. Levitas,

Herczyński 2002, 2012). Це створює гнучкість і розмаїття. Вони можуть запроваджувати дуже прості або доволі складні місцеві формули для визначення фінансових планів шкіл, але також можуть вирішити проводити індивідуальні перемовини з кожною школою. У цьому процесі вони можуть надавати значної автономії директорам шкіл, а можуть вирішити, що цю функцію має здійснювати органі місцевого самоврядування самостійно, і що директор школи має відповідати лише за навчальний процес і управління персоналом школи. Вони також можуть вирішувати, чи запроваджувати централізовані процедури бухгалтерського обліку (тобто коли всі бухгалтери працюють у муніципальному офісі, що є типовим рішенням) або розподілений бухгалтерський облік, коли кожна школа наймає власного бухгалтера (а заробітна плата бухгалтера є частиною фінансового плану школи). Оцінка успішності управління освітою відбувається кожні чотири роки під час місцевих виборів.

## 7.4 Висновки для України

---

Регулювання процесу визначення бюджетів індивідуальних шкіл є важливим питанням для українських реформаторів у галузі освіти та предметом публічних дебатів у країні. Як показують описані в попередньому підрозділі 7.3 приклади, конкретне регулювання, прийняте в різних країнах у перехідний період, залежить від багатьох специфічних рис кожної країни, але важливим знаменником є ступінь довіри до органів місцевого самоврядування щодо їхньої здатності незалежно та професійно управляти місцевою шкільною мережею і приймати стратегічні рішення щодо бюджетів (фінансових планів) шкіл.

Контекст освітньої реформи в Україні, в тому числі контекст місцевих органів влади, є далеко непростим. Існує три типи органів влади, які відповідають за загальноосвітні школи:

- Міста обласного значення, які мають і незалежні бюджети, і обрані місцеві ради вже багато років. Таких міст сьогодні в Україні 177.
- Об'єднані громади, створені у 2015-2016 роках шляхом добровільного об'єднання. Сьогодні налічується близько 400 об'єднаних громад (проти майже 10 тисяч необ'єднаних).

- Райони, місцеві державні адміністрації, які управляють школами в сільській місцевості та малих містах з радянських часів і все ще частково звітують перед обласними та національними органами влади. Сьогодні в Україні близько 490 районів.

Оцінюючи становище районів, важливо пам'ятати, що багато з них управляють територією з "прогалинами", що означає територію району без території новоствореної об'єднаної громади, яка в ньому розташовується. Ці "прогалини" іноді є достатньо великими для ще однієї запланованої об'єднаної громади, але в деяких випадках вони просто надто малі та включають малу сільську школу, яку жодна сусідня об'єднана громада не хоче брати під своє управління. В інших випадках територія району повністю охоплена об'єднаними громадами. Це створює інший тип проблеми, коли адміністрація району та відповідної об'єднаної громади змагаються за одні й ті самі функції. Закон є дуже нечітким щодо відносин між цими двома місцевими адміністраціями, частково через те, що з самого початку передбачалося, що райони зникнуть і будуть замінені новим рівнем урядування – *повітами* (який все ще не має законодавчого визначення).

Коли на території району створюється об'єднана громада, до неї повинна перейти від районної адміністрації відповідальність за фінансування та управління всіма комунальними школами, розташованими на її території, а частина освітньої субвенції, розрахована на ці школи, має передаватися об'єднаним громадам, а не району. Очевидно, це також має означати передачу всієї відповідної документації в паперовій та електронній формах, але ця процедура не врегульована на рівні законодавства.

Процес децентралізації, розроблений українськими реформаторами, передбачає, що з часом усі громади в країні об'єднуються, в результаті чого районні адміністрації втратять свої повноваження в галузі освіти. Натомість, цей процес все ще знаходиться на початковому етапі, а остаточної дати ще не запропоновано. Теоретично, більшість місцевих фахівців у галузі освіти мають перейти з районних управлінь до громад по мірі просування цього процесу, але ця передача фахового досвіду ще не спланована і наразі відбувається хаотично.

Місцевий досвід управління освітою є різним серед зазначених трьох типів місцевої влади.

- Міста обласного значення успадкували свої управління освіти з радянських часів і з того ж часу автономно управляють та фінансують свої школи. Це означає, що вони набули величезного досвіду та повністю спроможні брати на себе нові завдання.

- Об'єднані громади лише розпочали будувати свої управління освіти, збираючи документацію та створюючи системи управління. Хоча є певні ознаки того, що управління освіти в об'єднаних громадах готові брати на себе управління школами та почати консолідацію шкільних мереж, це ще лише початок.
- Райони, подібно до міст обласного значення, мають довгу історію фінансування шкіл, накопичили досвід і мають повну шкільну документацію. Натомість, їх управлінська автономія була завжди обмежена обласними департаментами освіти та законодавством.

Нерівний досвід, спроможності та готовність різних типів органів місцевої влади в Україні, особливо велика різниця між містами обласного значення та об'єднаними громадами ставлять українських реформаторів перед складним викликом. Можна аргументувати, що надання містам і громадам однакового ступеня повноважень і автономії в процесі прийняття рішень стосовно освіти, особливо щодо бюджетування в освіті, не є обґрунтованим чи доцільним. З іншого боку, обмеження повноважень об'єднаних громад на рівні законодавства затягуватиме процес їх становлення як відповідальних засновників шкільних мереж.

Саме українські експерти та реформатори мають запропонувати та обговорити конкретне можливе регулювання для місцевого бюджетного процесу в освіті. Цей підрозділ завершується переліком питань, які мають стати предметом таких дискусій.

- Чи має українське бюджетне законодавство визначати індивідуальні бюджети шкіл і як має здійснюватися звітування про такі бюджети.
- Як має бути визначено процес планування бюджету, тобто хто має пропонувати загальний обсяг коштів, які виділяються кожній школі, складати попередній варіант шкільних бюджетів, розглядати ці варіанти, коригувати їх з огляду на наявність у місцевому бюджету коштів на освіту.
- Яким має бути ступінь автономії шкіл у бюджетному процесі, як місцеві органи влади мають здійснювати моніторинг виконання шкільних бюджетів.
- Чи повинні загальні обсяги коштів, які виділяються кожній школі, визначатися на основі формули або шляхом переговорів; якщо використовуються формули, хто має їх визначати та відстежувати.

- Чи повинні всі три типи місцевих органів влади, відповідальних за освіту, підлягати однаково регулюванню щодо місцевого бюджетного процесу; наскільки жорстким має бути таке регулювання.

МОН, як головний архітектор освітніх реформ в Україні, має запропонувати вектори змін та започаткувати публічну дискусію. Сподіваємось, що такі дискусії призведуть до консенсусу, який конче необхідний для таких чутливих реформ.

## | ДЖЕРЕЛА ДЛЯ ПОСИЛАННЯ

- J. D. Alonso, A. Sanchez (eds.) (2011), *Reforming Education Finance in Transition Countries. Six Case Studies in Per Capita Financing Systems*, World Bank, Washington
- C. Bischoff (ed.) (2009), *Public Money for Public schools. Financing Education in South Eastern Europe*, OSI, Budapest
- T. Coupe, A. Olefir, J. D. Alonso (2011), *Is Optimization an Opportunity? An Assessment of the Impact of Class Size and School Size on the Performance of Ukrainian Secondary Schools*, World Bank Policy Research Working Paper
- P. Danchev, S. Ivanov (2009), *Financing Public Education in Bulgaria*, in C. Bischoff (2009)
- K. J. Davey (ed.) (2002), *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries*, OSI, Budapest
- European Commission/EACEA/Eurydice (2016), *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2015/16*, Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- J. Filas (2012), *Proces budżetowy w oświacie*, in M. Herbst (2012b)
- A. Fiszbein (ed.) (2001), *Decentralizing Education in Transition Societies. Case Studies from Central and Eastern Europe*, World Bank Institute, Washington
- M. Herbst (2012a), *Wynagrodzenia nauczycieli: rozwiązania systemowe*, in Herbst (2012b)
- M. Herbst (ed.) (2012b), *Finansowanie oświaty*, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa
- M. Herbst, J. Herczyński, T. Levitas (2009), *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa
- J. Herczyński (2011), *Between the City and the Rayons. Management and Financing of Kiev Schools*, report prepared for OSI, Budapest, Hungary
- J. Herczyński (2001), *The Financing of Georgian Education*, CASE Studies and Analyses 240, November 2001
- J. Herczyński (2011a), *Student Basket Reform in Lithuania: Fine-Tuning Central and Local Financing of Education*, in J. D. Alonso, A. Sanchez (2011)
- J. Herczyński (2011b), *Financing Decentralized Education in Macedonia*, MLGA/USAID Skopje

- J. Herczyński, M. Herbst (2008), *Education Finance in Bulgaria: A Review of Current Issues*, report written for Open Society Bulgaria Foundation, July 2008
- J. Herczyński, M. Herbst (2009), *Equity and Cost Efficiency of Decentralized Education Funding in Bulgaria*, report written for Open Society Bulgaria Foundation, December 2009
- J. Herczyński, S. Durglishvili (2011), *School Vouchers in Georgia: Implementation of a Simple Idea in a Complex Environment*, in J. D. Alonso, A. Sanchez (2011)
- R. Levačić (2011a), *Per Capita Financing of General Education in Estonia*, in J. D. Alonso, A. Sanchez (2011)
- R. Levačić (2011b), *Per Capita Financing of General Education in Poland: A Case Study*, in J. D. Alonso, A. Sanchez (2011)
- T. Levitas, J. Herczyński (2001), *Education Policy and Finance in Lviv: Strategic Proposals*, report written for LARGIS project, Lviv
- T. Levitas, J. Herczyński (2002), *Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*, in K. J. Davey (2002)
- T. Levitas, J. Herczyński (2012), *Decentralizacja oświaty w Polsce 1990-1999: Tworzenie systemu*, in M. Herbst (ed.), *Decentralizacja oświaty*, Wydawnictwo ICM UW
- OECD (2017), *Reviews of Integrity in Education: Ukraine 2017*. Paris
- K. N. Ross, R. Levačić (1999) (eds.), *Needs-based resource allocation via formula funding of schools*, Paris, UNESCO/IIEP
- P. Santiago et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris
- C. Shewbridge et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Lithuania 2016*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris
- World Bank (2003), *Ukraine - Education reform policy note*. Washington, DC
- World Bank (2008), *Ukraine: Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditures Policy: Selected Issues*, Washington, DC
- World Bank (2016), *Ukraine: Public Finance review 2016: Selected issues*, Washington, DC (forth coming)
- Ю. Вітренко (2017), *Вартість і ціни освітніх послуг*, «Фінанси України» науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал, Київ
- В. Войтов (2003), *Фінансування освітніх послуг з місцевих бюджетів*, «Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики», Міністерство освіти і науки України, Київ, Видавництво "К.І.С."
- Ю. Ганущак (2012), *Місцеві бюджети, Практичний посібник*, Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні», Київ
- В. Гапон, М. Шараєвська (2015), *Аналітичний звіт Черкаська Область*, Звіт Інституту освітньої аналітики, Київ

- О. Горбач, О. Філінюк (2015), *Аналітичний звіт Чернігівська Область*, Звіт Інституту освітньої аналітики, Київ
- Н. В. Коверник (2015), *Пошук оптимальних шляхів фінансового забезпечення освіти в Україні*, Економічний вісник університету 27:178-183
- І. Островський, Н. Ващаєва (2015а), *Аналітичний звіт для десяти районів Вінницької області*, Звіт Інституту освітньої аналітики, Київ
- І. Островський, Н. Ващаєва (2015б), *Аналітичний звіт для десяти районів Сумської області*, Звіт Інституту освітньої аналітики, Київ
- В. Чередник (2015), *Фінансування загальної середньої освіти в Україні*. Економічний вісник університету 24:169-173
- Ю. Шухевич, О. Ковальчук, Т. Оленич, Л. Паращенко, *Шкільний бюджет у сучасних умовах: практико-орієнт. посіб. для директора шк.*, Факт, 2009
- Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI
- Закон України «Про державний бюджет України на 2015 рік», стаття 27, Верховна Рада України, 2014
- Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28 грудня 2014 року № 80-VIII
- Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 року № 928-VIII
- Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 05 листопада 1991 року № 1788-XII
- Кабінет Міністрів України (2010), Постанова від 27 серпня 2010 року № 777 «Про затвердження Положення про освітній округ», Київ
- Кабінет Міністрів України (2015), Постанова від 26 червня 2015 року № 435 «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами», Київ
- Кабінет Міністрів України (2016), Постанова від 20 січня 2016 р. № 79 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», Київ
- Кабінет Міністрів України (2017), Постанова від 01 березня 2017 року № 114 «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами», Київ
- Міністерство освіти і науки України (2003), *Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики*. Київ, Видавництво "К.І.С."
- Міністерство освіти і науки України (2016), *Нова українська школа*, Київ
- Міністерство фінансів України (2015), Excel file 'видатки на додаткові класи'.xlsx, Київ 2015
- Аналітичний центр CEDOS, *Освіта в Україні*. 2013, Київ [www.cedos.org.ua](http://www.cedos.org.ua)



Науково-практичне видання

**ГЕРЧИНСЬКИЙ Ян**

**ФІНАНСИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ:  
ОКРЕМІ СТРАТЕГІЧНІ ПИТАННЯ**

Підписано до друку 14.03.2017.  
Формат 60x84/16. Папір офсет. Друк офсет.  
Ум.-друк. арк. 6,43.  
Умов.друк. арк. 8,85. Уч.-вид. л. 9,50.  
Наклад 1000 прим. Замовл. № 1/170516

Надруковано в ТОВ "Видавництво "Юстон"  
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а т: (044) 360-22-66, [www.yuston.com.ua](http://www.yuston.com.ua)

Свідотство про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавці, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції серія дк № 497 від 09.09.2015 р.



Др. Ян Герчинський – старший дослідник Інституту освітніх досліджень Варшави, Польща, є консультантом з питань освіти шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні», що фінансується Шведським агентством міжнародного розвитку (SIDA) та впроваджується Шведською асоціацією місцевих влад та регіонів (SALAR) та SKL International.

Др. Герчинський має понад 18 років досвіду роботи в сфері освітніх фінансів, освітньої політики, формування та аналізу освітніх стратегій. У 1999-2001 роках консультував Міністерство народної освіти Польщі з питань освітніх фінансів та освітньої децентралізації, розробляв та сприяв впровадженню нового алгоритму розподілу освітньої субвенції. У 2002-2007 роках Ян Герчинський надавав дорадчу підтримку Міністерству освіти і науки Македонії щодо стратегічних питань децентралізації освіти та фінансів включно з підготовкою формул розподілу освітніх субвенцій та дотацій. У 2010-2012 роках Др. Герчинський був координатором трирічної програми з підвищення спроможності польських органів місцевого самоврядування в сфері освіти та виступив редактором «Бібліотеки освіти в місцевому самоврядуванні» (2012) в 7-ми томах.

Др. Герчинський в якості консультанта залучався до численних короткострокових проектів з питань освітніх фінансів, стратегічного планування та менеджменту в країнах перехідного періоду, зокрема, Албанії, Білорусі, Болгарії, Чехії, Грузії, Казахстані, Косово, Киргизстані, Литві, Македонії, Молдові, Румунії, Сербії, Таджикистані, Україні та Польщі. До початку роботи в сфері освітніх фінансів та управління Ян Герчинський протягом 17 років працював дослідником та викладачем прикладної математики Факультету математики Варшавського Університету. Ян Герчинський має ступінь Ph.D. з математики.