

Jan Herczyński
Institute of Educational Research, Warsaw, Poland
Górczewska 8, 01-108 Warsaw, Poland
jan@herczynski.eu
(+48) 501 048 500

Огляд поточної формули розподілу освітньої субвенції

Зміст:

1. Загальна структура поточної формули розподілу освітньої субвенції	2
2. Деталі формули	3
3. Огляд формули	6
3. Сильні та слабкі сторони поточної формули розподілу освітньої субвенції	11
Посилання	12

Освітня субвенція була запроваджена в Україні у грудні 2014 року зі змінами 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 субвенції¹.

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 ЗУ «Про державний бюджет на 2015 рік». Вбачалось, що МОН не матиме часу та досвіду для розробки власної формули. Фактично, формула була частиною тієї системи «латання дір», описаної раніше. На 2016 фінансовий рік МОН запропонувало ту саму формулу, без змін. Ця формула розподілу освітньої субвенції і є предметом цієї аналітичної записки.

¹ 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.

Метою є розглянути як вона працює які її сильні та слабкі сторони. Спробуємо надати чіткі пояснення поточної формули для усіх зацікавлених сторін.

Поточна аналітична записка є частиною роботи шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» та Інституту освітньої аналітики.

Нещодавно Проектом було надано на розгляд МОН пов'язаний документ – SN34 «Пропозиція щодо структури формули розподілу освітньої субвенції».

1. Загальна структура поточної формули розподілу освітньої субвенції

Поточна формула розподілу освітньої субвенції є формулою «на учня». Це означає, що освітня субвенція розподіляється районам, містам обласного значення та об'єднаним громадам² на базі кількості учнів, що належать до різних груп з різними асоційованими до них коефіцієнтами та іншими факторами. Важливо наголосити, що багато формул розподілу освітніх субвенцій в країнах перехідного періоду використовують додаткові фактори, як от, склад педколективу (в Польщі), єдина ставка надбавки до суми на учня (в Македонії).

Українська формула розподілу субвенції є формулою «згори-вниз». Це означає, що для кожної групи учнів, наприклад учні шкіл-інтернатів, формула передбачає окремий коефіцієнт або вагу, що відповідає різній вартості надання освіти різним групам учнів. Для кожного району, кількість приведених учнів обраховується через додавання учнів усіх груп, що передбачені формулою, помножених на коефіцієнт для них. Розподіл освітньої субвенції районам пропорційний кількості приведених учнів в кожному районі. Іншими словами, загальна сума освітньої субвенції ділиться на загальну кількість приведених учнів тим самим формуючи норматив на 1-го учня. Кожен район, місто обласного значення, об'єднана громада отримують суму освітньої субвенції, що відповідає кількості приведених учнів помноженій на норматив. Це дуже подібно до польської формули розподілу субвенції, але досить відмінно від литовської (що обчислює норматив на 1-го учня на базі індикаторів програм та зарплатні). З іншого боку, на відміну від польської формули, групи для яких діє коефіцієнт є взаємовиключними (коефіцієнти не сумуються).

Загалом поточна формула використовує 32 коефіцієнти, див. Таблицю 1. З одним виключенням – коефіцієнти застосовуються до учнів різних шкіл з урахуванням їх розміщення. Це важливо: до кожного учня в шкільній системі України застосовується тільки 1 коефіцієнт (на відміну від формул інших країн перехідного періоду). Наприклад, польська формула може надавати декілька коефіцієнтів одному учню, тобто, якщо він/вона відвідує гімназію (1-й коефіцієнт) у сільській місцевості (2-й коефіцієнт) та є представником національної меншини (3-й коефіцієнт), то всі ці коефіцієнти підсумовуються. Українська формула враховує типи шкіл та їх розташування.

Єдине виключення, це дуже високий коефіцієнт для дітей позбавлених батьківської опіки (бо вони потребують повної опіки держави: гуртожитки, харчування, одяг, шкільне приладдя та

² У 2015 році загальноосвітні середні школи були в управлінні та фінансувались районами та містами обласного значення. З січня 2016 року новостворені об'єднані громади самостійно керують та фінансують школи на своїй території. Тому, там де ми будемо згадувати райони ми говоримо і про міста обласного значення і про об'єднані громади.

інші витрати, дивись п. 32 в Таблиці 1). Цей коефіцієнт застосовується без прив'язки до школи, яку відвідують діти.

Важливо зазначити, якщо дитина позбавлена батьківської опіки відвідує школу з гуртожитком, то до неї застосовується тільки один коефіцієнт – особливий. А для дітей, що мають батьків, та навчаються в школах інтернатах застосовується коефіцієнт розміщення школи (гірська/не гірська). Зауважимо, що для таких учнів застосовується тільки один коефіцієнт (додавання немає).

Як вже було зазначено, більшість коефіцієнтів застосовується до типів шкіл з урахуванням їх розташування. 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, п. 24 в Таблиці 1). Цей коефіцієнт дуже високий бо враховує вартість проживання.

Є три критерії щодо розташування шкіл:

1. Сільська чи міська місцевість.
2. Гірська або не гірська місцевість.
3. Місто обласного значення або район.

Тому, є 4 (чотири) варіанти розміщення міських шкіл (п.1-4 в Таблиці 1). Окремою категорією є малі міста та моно-функціональні міста з малим середнім розміром класів (див. п. 15 в Таблиці 1).

Третій критерій розташування шкіл – адміністративний і пов'язаний з тим, хто є засновником: місто обласного значення або район. Треба пам'ятати, що міста обласного значення (яких в Україні 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 було 6000 учнів у 2015 році). 3 міст обласного значення – 2 розташовані в гірській місцевості (Яремче та Болехів, Івано-Франківська область) та такі, що не розташовані в горах, але включають гірське поселення міського типу (селище Східниця та місто обласного значення Борислав, Львівська область). До дуже малої кількості учнів цих шкіл застосовується коефіцієнт 3 в Таблиці 1.

2. Деталі формули

Офіційний опис формули наведено в додатку. Таблиця 1 містить усі коефіцієнти та кількість учнів на яких цей коефіцієнт поширюється, кількість приведених 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 аналогічним нормативно-правовим актам.

Таблиця 1. Коефіцієнти 2015 року та кількість учнів.

	Група учнів	Коефіцієнт	Кількість учнів	Приведені учні	Відсоток субвенції	
1	Учнів у денних загальноосвітніх школах без гірських населених пунктів, шахтарських та малих міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах міська місцевість – місто	0,841	1 954 838	1 644 019	33,85%	
2	Учнів у денних загальноосвітніх школах без гірських населених пунктів, шахтарських та малих міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах міська місцевість – район	0,926	618 491	572 723	11,79%	
3	Учнів у денних загальноосвітніх школах, розташованих у гірських населених пунктах міська місцевість - місто	0,968	2 943	2 849	0,06%	
4	Учнів у денних загальноосвітніх школах, розташованих у гірських населених пунктах міська місцевість – район	1,064	24 607	26 182	0,54%	
5	Учнів денних загальноосвітніх шкіл, без гірських населених пунктів, шахтарських та малих міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах сільська місцевість	Понад 22,2	1,010			
6		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	Учнів 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	Учнів у малокомплектних денних загальноосвітніх навчальних закладах у малих шахтарських та монофункціональних містах з наповнюваністю не вище 11,7 учня на клас	1,751	11 512	20 158	0,42%	
16	Учнів вечірніх загальноосвітніх шкіл – місто	0,430	30 995	13 328	0,27%	
17	Учнів вечірніх загальноосвітніх шкіл – район	0,290	19 093	5 537	0,11%	
18	Учнів у спеціальних школах	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	Вихованців у санаторних школах-інтернатах	5,400	14 036	75 794	1,56%	
23	Вихованців у школах-інтернатах з посиленою військовою підготовкою	6,500	4 761	30 947	0,64%	
24	Учнів у ліцеях (училищах) олімпійського резерву	8,400	3 855	32 382	0,67%	
25	Вихованців у загальноосвітніх школах-інтернатах (без вихованців ш-і у гірських населених пунктах, у ш-і з посиленою військ. підг. та ліцеїв (училищ) олімпійського резерву, вищих училищ фізкультури, санаторних шкіл-інтернатів)	5,000	27 387	136 935	2,82%	
26	Крім того, учні, що приходять на навчання у загальноосвітніх школах-інтернатах (без вихованців ш-і у гірських населених пунктах, у ш-і з посиленою військ. підг. та ліцеїв (училищ)	1,000	8 258	8 258	0,17%	

	олімпійського резерву, вищих училищ фізкультури, санаторних шкіл-інтернатів)				
27	Вихованців у загальноосвітніх школах-інтернатах гірської місцевості	5,700	2 679	15 270	0,31%
28	Крім того, учні , що приходять на навчання у загальноосвітніх школах-інтернатах гірської місцевості	1,100	432	475	0,01%
29	Вихованців у спеціальних школах-інтернатах для дітей з вадами	6,600	32 155	212 223	4,37%
30	Крім того, приходящих учнів у спеціальних школах-інтернатах для дітей з вадами	2,500	1 479	3 698	0,08%
31	Вихованців у спеціальних школах-інтернатах для дітей з вадами, що знаходяться у гірській місц.	7,500	606	4 545	0,09%
32	дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	12,020	14 068	169 097	3,48%
	ВСЬОГО		3 985 177	4 856 604	100,00%

Всього, для 3.98 млн. фізичних учнів, які охоплені субвенцією, є 4.8 млн. приведених учнів (середній коефіцієнт - 1,2187).

Перші 4 коефіцієнти в Таблиці 1 відносяться до учнів у загальноосвітніх середніх школах міських територій³, згідно з класифікацією населених пунктів про яку зазначалось раніше:

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

Коефіцієнти 5 та 14 в Таблиці 1 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 загальноосвітніх сільських шкіл в гірській місцевості⁴. Для як негірських так і гірських сільських шкіл райони діляться на 5 категорій залежно від середнього розміру класу. Перша категорія (найбільші класи, понад 22,2 учня, - коефіцієнти 5 та 10) не застосовується до жодного учня, бо в країні немає сільських районів з такою великою наповнюваністю класів. Проте, коефіцієнти для них визначені, а історично такі райони існували (дивись Таблицю 6). Через це ми включаємо ці коефіцієнти до аналізу, але зазначаємо, що кількість учнів в них є 0 (нуль). Проте, фактично є 8 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).

Деякі коефіцієнти є нижчими 1 (одиниці). Це застосовується до учнів вечірніх шкіл (коефіцієнт 16-17 в Таблиці 1) 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 за 1 (одиницю)⁵. Це відрізняє українську формулу розподілу субвенції від багатьох формул країн перехідного періоду, де «еталонний» учень міської загальноосвітньої школи має коефіцієнт 1 (Польща, Литва). Це,

³ Під загальноосвітньою середньою школою ми маємо на увазі усі 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.

⁴ На відміну від міських шкіл, однаковий коефіцієнт застосовується до учнів сільських шкіл не залежно від того чи вони в місті обласного значення чи в районі.

⁵ Ці дві групи складають 65% усіх учнів України та тільки 46% приведених учнів.

звісно, право вибору. Слід зазначити, що якщо помножити коефіцієнти відповідним чином, то можна привести коефіцієнт 1 до 1 (одиниці) без змін у розподілі субвенції. І це зробить розуміння Таблиці 1 простішим для сприйняття неспеціалістами.

На завершення ми бачимо, що найбільший коефіцієнт 32 надається дітям, позбавленим батьківського піклування, які не тільки відвідують школу, а мають бути забезпечені іншою підтримкою (поселення, харчування, приладдя тощо). Такі учні відвідують різні типи шкіл-інтернатів (в дужках ми зазначаємо кількість учнів за типом школи: загальноосвітні середні школи (2874), спеціальні школи (4622), школи з поглибленою військовою підготовкою (160), школи олімпійського резерву (59), сиротинці (6353).

3. Огляд формули

Найважливішим питанням освітніх фінансів України є рівень фінансування загальноосвітніх шкіл міської та сільської місцевості. Як було зазначено у попередньому розділі, є 2 категорії міст (міста обласного значення та міста в районах) та 4 категорії районів. Для загальноосвітніх шкіл, без урахування гірських територій, поточна формула використовує коефіцієнти 1,2 та 5-9 (див. Таблиця 1). Різні коефіцієнти, що використовуються в формулі, стосуються різної вартості навчання учнів цих шкіл, здебільшого через різний середній розмір класів.

Наступна Таблиця 2 надає інформацію про загальноосвітні школи негірської місцевості (без урахування спеціальних та інклюзивних класів). Зауважте, що кількість адмін. одиниць стосується окремо сільських та міських частин районів та не включає райони гірських територій.

Таблиця 2. Адміністративні одиниці, учні та класи негірських міських та сільських шкіл

Учнів денних загальноосвітніх шкіл, без гірських населених пунктів, шахтарських та малих міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах		Адміністративних одиниць	Учнів (тис.)	Класів (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

З учнів міських шкіл 76% відвідують школи в містах обласного значення, а менше 25% у малих містах в районах. Це очікувано, бо великі міста мають багато учнів. Проте, розподіл учнів між 4 категоріями сільських районів є досить дивним. 4-та категорія, з найбільшим коефіцієнтом, включає 46,9% усіх учнів негірських сільських шкіл, коли 1-ша категорія, з найнижчим коефіцієнтом, складає всього 6,6%.

Для кращої оцінки роботи формули в Таблиці 3 наводимо коефіцієнти, середній розмір класів та середній розмір приведенного класу (це клас помножений на коефіцієнт).

Таблиця 3. Коефіцієнти, розміри класів та приведені розміри класів для негірських сільських та міських шкіл

Учнів денних загальноосвітніх шкіл, без гірських населених пунктів, шахтарських та малих міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах		Коефіцієнт	Розмір класу	Приведений розмір класу
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

Ми бачимо, що система коефіцієнтів, в деякій мірі, вирівнює розподіл коштів на клас, як і заплановано. Різниця у розмірах класів між міськими та сільськими школами дуже зменшується після застосування коефіцієнтів, особливо для міст обласного значення. Нерівність у розмірах класів сільських шкіл в різних групах районів зменшується лише частково. Зокрема, вже після застосування коефіцієнтів різниця у фінансуванні «на клас» з середнім розміром класу 14,8 – 17,8 та до 11,7 лишається значущою. Перша з цих двох груп певно має надлишкове фінансування, друга – постійно недофінансована. А ми пам'ятаємо, що друга група включає майже половину усіх учнів сільських шкіл України.

Тепер поглянемо на загальноосвітні середні школи в містах та районах гірських населених пунктів (коефіцієнти 3,4 та 10-15 в Таблиці 1). Ми вже знаємо з Таблиці 1, що в гірській місцевості набагато менше шкіл ніж в негірській. Таблиця 4 наводить кількість адмін. одиниць, учнів та класів для 6-ти груп загальноосвітніх середніх шкіл в гірських територіях.

Таблиця 4. Адміністративні одиниці, учні та класи в школах гірських територій

Учнів денних загальноосвітніх шкіл, які за статусом віднесені до гірських		Адміністративних одиниць	Учнів (тис.)	Класів (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

В Таблиці 5 ми наводимо коефіцієнти, середній розмір класів та середній розмір приведеного класу (це клас помножений на коефіцієнт) для гірських територій.

Таблиця 5. Коефіцієнти, розміри класів та приведені розміри класів для гірських сільських та міських шкіл

Учнів денних загальноосвітніх шкіл , які за статусом віднесені до гірських		Коефіцієнт	Розмір класу	Приведений розмір класу
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 ми зауважуємо, що ефект від застосування коефіцієнтів був отриманий – а саме, зменшено величезну диспропорцію у розмірі класів. Проте, видається, що в той час коли школи з розміром класу до 11,7 в гірських районах ретельно компенсуються, міські школи в районах, та особливо сільські школи в районах з розміром класу більше 17,8 отримують надлишкові компенсації.

Також корисно порівнювати приведені розміри класів (остання колонка Таблиць 3 та 5). Ставлення до міських шкіл міст обласного значення та сільських шкіл з розміром класу 14,8-17,8, у гірських та негірських населених пунктах, є однаковим. Для міських шкіл в районах, сільських шкіл в районах з розміром класів понад 17,8 та гірських шкіл з розміром класу до 11,7 фінансування «на клас» є на 20% більшим ніж в негірських школах. Разом з тим, сільські школи в районах з розміром класу від 11,7 до 14,8 гірських територій отримують на 10% більше грошей ніж негірські школи. Тому, ми можемо зробити висновок, що поточна система коефіцієнтів надає перевагу загальноосвітнім середнім школам в гірських населених пунктах.

Для кращого розуміння розподілу субвенції, що описаний в Таблицях 2 та 3, корисно буде порівняти дані з інформацією 2003 року (Володимир ВОЙТОВ, Фінансування освітніх послуг з місцевих бюджетів). Наступна Таблиця 6 надає кількість адмін. одиниць та учнів у загальноосвітніх школах негірських сільських територій (нажаль публікація-джерело не містить інформації про міські або гірські школи).

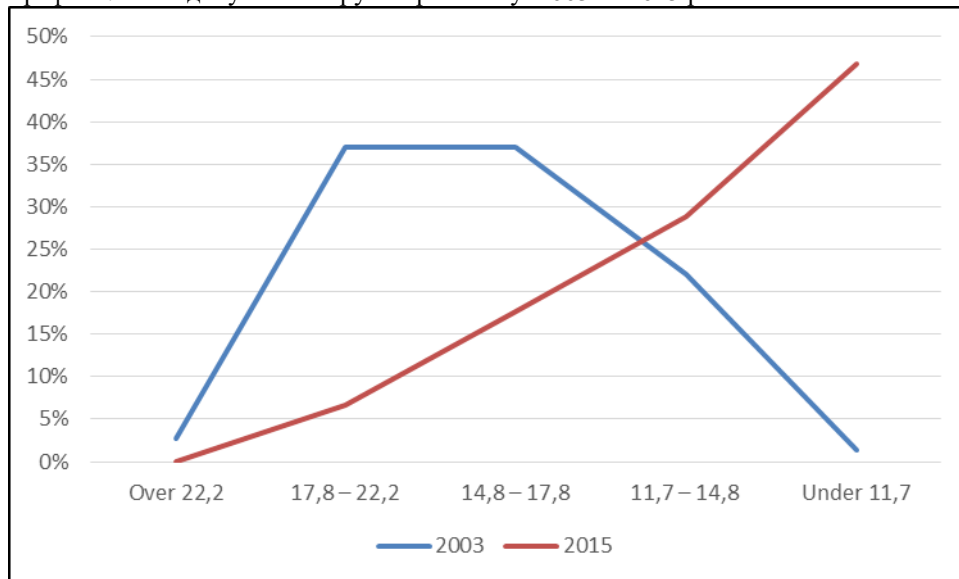
Таблиця. 5. Адміністративні одиниці, кількість учнів (2003)

Учнів денних загальноосвітніх шкіл, без гірських населених пунктів, шахтарських та малих міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах	Адміністративних одиниць	Учнів (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

Ми бачимо, що у 2003 році розподіл адміністративних одиниць, а особливо учнів був дуже відмінним від поточного: «крайні» категорії районів мали мало таких районів, шкіл та учнів. Ми також бачимо, що кількість учнів у загальноосвітніх сільських школах постійно та суттєво

зменшувалась протягом 2003-2015 років та впала з 2,06 млн. до 1,13 млн. – на 45%. Наступний графік чітко ілюструє різницю (в процентному співвідношенні)

Графік 1. Розподіл учнів по групах районів у 2003 та 2015 роках



За ці 12 років відбулась поспупова втрата ефективності навчання в українських селах. Рік за роком райони переносили до категорій з меншою наповнюваністю класів поки перша категорія стала зовсім порожньою, а остання стала найбільшою.

Варто подивитись на розміри класів у 2003 році. Аналогічно до попередніх Таблиць 3 та 5 ми наводимо розмір приведенного класу.

Таблиця. 7. Адміністративні одиниці, розмір класів у негірських школах (2003)

Учні денних загальноосвітніх шкіл, без гірських населених пунктів, шахтарських та малих міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах	Коефіцієнт	Розмір класу	Приведений розмір класу	
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

Аналогічно до Таблиці 3, ми бачимо, що застосування коефіцієнтів у 2003 році також призводить до зменшення різниць між розмірами класів різних груп районів, але навіть тоді повністю вирівняти не вдалось.

Також слід зазначити, що коефіцієнти 2003 року майже не змінились до 2015. В цей період коефіцієнт для сільських негірських шкіл з наповнюваністю класів до 11,7 змінився⁶. Коефіцієнт збільшився з 1,684 у 2003 до 1,751 у 2015.

Є вагомі причини чому з 5-ти коефіцієнтів для загальноосвітніх сільських негірських шкіл (коефіцієнти 5 - 9 в Таблиці 1) змінили тільки останній. Дійсно, перша категорія районів

⁶ Ще декілька коефіцієнтів було змінено, а для деяких змінили принцип застосування.

спорожніла, а інші визначаються за граничними значеннями розміру класу. Це означає, що середній розмір класів таких районів змінитись не може. Якщо через демографічний спад в окремому районі фактичний розмір класу стане меншим за відповідний показник, то такий район автоматично перемістять в нижчу групу без намагань вплинути на середній розмір класів. Остання категорія визначається тільки верхньою границею розміру класу (11,7), тому разом з демографічним спадом та без оптимізації мережі розмір класів буде падати. Ефект можна бачити, якщо порівняти Таблиці 3 та 7. Коефіцієнт підняли для компенсації втрат ефективності. Це показує, що експерти Мінфіну здійснювали щільний моніторинг ситуації та могли адекватно реагувати. Ми не маємо даних щоб зробити висновок чому не було змінено аналогічний коефіцієнт для гірських територій.

Насамкінець, повернемося до формули розподілу субвенції – Таблиця 1 та розглянемо таке. Нагадаю, існують «пари» коефіцієнтів, для шкіл в містах обласного значення, для міст в районах. Треба зазначити ці пари та різницю між коефіцієнтами в них. Таблиця 8 показує такі пари та різницю в коефіцієнтах залежно від розташування та відсоткову різницю між сільським та міським коефіцієнтами.

Таблиця. 8. Пари міст та районів та коефіцієнти.

Тип школи	Місто обласного значення	Район	% різниці
Учнів у денних загальноосвітніх школах без гірських населених пунктів, шахтарських та малих міст, учнів у інклюзивних та спеціальних класах міська місцевість	0,841	0,926	10%
Учнів у денних загальноосвітніх школах, розташованих у гірських населених пунктах міська місцевість	0,968	1,064	10%
Учнів вечірніх загальноосвітніх шкіл	0,430	0,290	-33%

Цікаво, що коефіцієнти для шкіл, що знаходяться в районах, гірських та негірських територій, є вищими ніж для аналогічних шкіл міст обласного значення на 10%, а для вечірніх шкіл на 1/3 менше. Це дає можливість припустити, що вечірні школи не в містах обласного значення мають більшу наповнюваність класів ніж звичайні, денні школи.

Також є пари коефіцієнтів для шкіл з гуртожитками, що застосовуються до поселених учнів та учнів денної форми⁷. Коефіцієнти для поселених учнів є вищими, а різниця використовується на оплату проживання та харчування. Порівняння наведено в Таблиці 9.

Таблиця 9

Тип школи з гуртожитком	Поселений Учень	Денний учень	Різниця
Загальноосвітні школи з гуртожитком	6,6	2,5	4,1
Загальноосвітні школи з гуртожитком, гірські території	5,0	1,0	4,0
Спеціальні школи з гуртожитком	5,7	1,1	4,6

⁷ Учні денної форми тільки відвідують заняття, але не користуються гуртожитком.

Таблиця 9 показує, що вартість гуртожитка є приблизно однаковою в різних типах шкіл.

3. Сильні та слабкі сторони поточної формули розподілу освітньої субвенції

Формула розподілу освітньої субвенції, що застосовується зараз, працює в Україні вже 15 років, спочатку, як частина системи вирівнювання, а останні 2 роки, як окрема формула. Вона є сталою, вже вироблено та запроваджено усі необхідні процедури збору відповідних даних. І саме завдяки цьому досвіду Мінфін зміг досить легко запровадити нову систему освітніх субвенцій в грудні 2014 року.

Можемо визначити такі сильні сторони формули:

1. Формула є, в чистому вигляді, формулою розподілу субвенції «на учня». Вона прозора, зрозуміла та передбачувана.
2. Формула направлена на зменшення різниці між середнім розміром класів для компенсації більшої вартості навчання в сільських районах. Більше того, вона має гнучкість для застосування різних підходів до різних районів.
3. Мінфін міг реагувати на зміни ефективності українських шкіл через зміну коефіцієнтів (наприклад, коефіцієнт для сільських негірських шкіл з розміром класу до 11,7).
4. З розвитком формули з'явилась гнучкість у застосуванні коефіцієнтів. Наприклад, коефіцієнт для учнів без батьківської опіки став застосовуватись незалежно від типу школи (в 2003 році він був прив'язаний тільки до інтернатів та сиротинців).
5. Стала різниця між коефіцієнтами для учнів, що проживають та не проживають в гуртожитках, дає досить легко відділити фінансування шкіл від фінансування гуртожитків..

Разом з тим, українська формула має ряд слабких сторін. Основними є:

1. Через використання реальних (емпіричних) розмірів класів формула не заохочує до оптимізації мережі. Навпаки, усі зусилля, що вкладаються в оптимізацію, призводять до збільшення розміру класів та зменшення обсягу отримуваної субвенції. Це чітко видно з переміщення районів у категоріях (Графік 1).
2. Аналіз показує, що до різних груп шкіл є різне ставлення. Багато сільських шкіл є недофінансованими, а багато гірських шкіл мають надлишкове фінансування.
3. Дуже важко оцінити чи достатнім є рівень фінансування через субвенцію. Ні МОН ні Мінфін не проводять систематичних обрахунків проблеми адекватності фінансування, тому стикаються з проблемами при відповіді на критику щодо нестачі коштів.
4. Місцеві органи влади в Україні вважають, що субвенція має покривати абсолютно всі витрати на освіту, бо законодавство не визначає які статті витрат можуть покриватись за її рахунок. Тому, усі нестачі списуються на недостатність фінансування з державного бюджету, а не на неефективність шкільної мережі на місцевому рівні.
5. Теоретично, систему коефіцієнтів можна використовувати для гнучких змін у розподілі коштів згідно з мінливими потребами різних груп населених пунктів. Проте, на практиці, дуло зроблено неймовірно мало змін у коефіцієнтах за 15 років роботи формули. Це означає, що Мінфін не схильний переглядати поточну формулу.

Київ, 12 лютого 2016 року

Посилання

Міністерство освіти і науки України, Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики. – Київ: “К.І.С.”, 2003,

http://www.undp.org.ua/files/ua_27489stateg_all_eng.pdf

Володимир ВОЙТОВ, Фінансування освітніх послуг з місцевих бюджетів, МОН (2003), 2003

Закон України «Про державний бюджет України на 2015 рік», Стаття 27

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2>