

Jan Herczyński
“Support to Decentralization in Ukraine”
SKL International, Kiev
(+48) 501 048 500, jan@herczynski.eu

SN 131

Використання резерву освітньої субвенції

Зміст:

1. Чинне законодавство та практика використання резерву.....	2
2. Польська модель щодо резерву освітньої субвенції.....	5
3. Стратегічна роль резерву.....	8
4. Рекомендації.....	9
Додаток. Нормативно-правові акти, що використовуються в записці.....	11
Таблиця 1. Резерв освітньої субвенції 2018-2021.....	3
Таблиця 2. Розподіл на непідконтрольні території 2018-2021.....	3
Таблиця 3. Постанови щодо розподілу резерву 2018-2020.....	4
Таблиця 4. Постанови щодо перерозподілу невикористаних коштів на непідконтрольних територіях 2018-2019.....	5

Основним бюджетним інструментом для підтримки місцевих видатків на середню освіту в Україні є освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам як засновникам загальноосвітніх навчальних закладів. З моменту запровадження у 2015 році субвенція передбачала резерв у розмірі не більше 1% (ст. 103-2 Бюджетного кодексу). При цьому основна частина освітньої субвенції має розподілятися між органами місцевого самоврядування за формулою розподілу на учня, яка затверджується щороку постановою Кабінету Міністрів України (КМУ), розробленою Міністерством освіти і науки України (МОН), а резерв може бути розподілений виходячи з потреб територіальних громад. Рішення про розподіл коштів приймається Кабінетом Міністрів України (ст. 103-2 Бюджетного кодексу). Теоретично це означає, що резерв є гнучким інструментом реалізації національної політики та реагування на непередбачені ситуації, які можуть виникнути протягом бюджетного року. Однак на практиці це дуже негнучкий інструмент, який витрачається лише наприкінці бюджетного року на різноманітні інвестиційні програми. Ця ситуація та варіанти політики щодо того, як її можна виправити, є у центрі уваги цієї аналітичної записки №131.

У першому розділі ми розглядаємо чинне законодавство щодо використання освітньої субвенції та документуємо, як воно застосовується на практиці. Для повноти обговоримо кошти освітньої субвенції, що виділялись на непідконтрольні території, оскільки вони трактувались так само, як і резерв. У наступному розділі для порівняльних цілей коротко обговорюється польська модель

регулювання та використання резерва. У розділі 3 наведено перелік можливих стратегічних функцій резерва для посилення його використання як інструменту політики МОН. В останньому розділі ми сформулюємо кілька рекомендацій.

Дана аналітична записка №131 є продовженням аналітичної підтримки МОН, наданої Шведсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» (ПДУ). Нещодавні аналітичні записки щодо освітньої субвенції включають SN 121 щодо моніторингу використання освітньої субвенції (грудень 2020 року), SN 124 про розрахункову наповнюваність класів у 2021 році (квітень 2021 року), SN 125, 126 та 127 про варіанти політики щодо розрахункової наповнюваності класів (травень 2021 року). Проблеми резерву освітньої субвенції також вже розглядалися експертами ПДУ - у лютому 2018 року була підготовлена і подана до МОН аналітична записка № 89 на цю тему.

1. Чинне законодавство та практика використання резерву

Освітня субвенція визначена та регламентована ст. 103² Бюджетного кодексу (Закон № 2456-VI від 8 липня 2010 р). Запровадження освітньої субвенції в українському законодавстві було частиною масштабної реформи 2014 року, яка запровадила в Україні сучасні правила державних фінансів (Закон № 79-VIII від 28 грудня 2014 року). Освітня субвенція – це трансферт з державного бюджету до місцевого бюджету для фінансування поточних витрат на забезпечення середньої освіти. З початку 2017 року освітня субвенція може використовуватися виключно на заробітну плату педагогічних працівників (Закон № 1789-VIII від 20.12.2016).

Бюджетною реформою 2014 року запроваджено також резерв освітньої субвенції. Резерв визначається у частині 3 статті 103², у двох наступних пунктах:

У складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 відсотка загального обсягу субвенції.

Кабінет Міністрів України здійснює розподіл резерву освітньої субвенції та може визначати напрями використання таких коштів.

Варто зазначити, що початкове формулювання останнього пункту полягало в тому, що використання резерву вимагає згоди бюджетного комітету Верховної Ради, але через певну напруженість, яка виникла, ця остання умова була знята напочатку 2018 року (Закон № 2233-VIII від 07.12.2017).

Причому спочатку призначення резерву було сформульовано так:

Для здійснення видатків, що не могли бути враховані при застосуванні формули

Це досить незрозуміле формулювання, але, ймовірно, воно стосується непередбачуваних ситуацій, таких як стихійні лиха чи раптова міграція учнів. З 2017 року, коли використання освітньої субвенції обмежили тільки на заробітну плату педагогічних працівників, це формулювання було знято. На сьогоднішній день використання коштів із резерву визначається щороку постановами Кабінету Міністрів, які визначають цей розподіл (див. нижче).

Відповідно до Бюджетного кодексу, резерв освітньої субвенції може (але не обов'язково) бути частиною законів про річний бюджет. Проте на практиці резерв надавався щороку. Наступна Таблица 1 показує обсяги освітньої субвенції та резерву за останні роки.

Таблиця 1. Резерв освітньої субвенції 2018-2021

Бюджетний рік	Субвенція (млн. грн)	Резерв (млн. грн)	Відсоток від субвенції
2018	61 712,6	517,3	0,84%
2019	69 623,6	549,6	0,79%
2020	78 503,7	595,2	0,76%
2021	99 647,4	668,4	0,67%

Ми спостерігаємо постійне зниження частки резерву в загальному розмірі субвенції з 0,84% до 0,67%.

Поряд з резервом освітньої субвенції до системи державних фінансів України входив другий розподіл освітньої субвенції, який відіграє таку ж роль, а саме субвенція на території Донецької та Луганської областей, які непідконтрольні національному уряду. Ці кошти не використовувались протягом бюджетного року, а тому могли бути використані іншими органами місцевого самоврядування або залишитися невикористаними (повернутися до державного бюджету). Суми для непідконтрольних територій перераховані нижче в таблиці Таблиця 2.

Таблиця 2. Розподіл на непідконтрольні території 2018-2021

Бюджетний рік	Розподіл на непідконтрольні території (млн. грн)	Відсоток від субвенції
2018	1 641,0	2,66%
2019	681,0	0,98%
2020		0,00%
2021		0,00%

Зауважимо, що спочатку субвенції на непідконтрольні українській владі території були досить значними, вони значно перевищували сам резерв. Ці асигнування були скорочені в 2019 році і припинені в 2020 році. Зменшення загальної частки коштів, що відіграють роль резерву, а саме резерву і субвенції на непідконтрольні території, є різким, з 3,50% у 2018 році до усього 0,67% у 2021 році. Це являє собою серйозну зміну освітньої політики, яку в Україні майже не помітили.

Важливо зазначити, що резерв освітньої субвенції не зазначено в річних законах про бюджет України. Розподіл освітньої субвенції наводиться в додатку до закону про бюджет (у 2021 році номер цього додатка змінився, раніше це був номер 6) з сумою для кожного місцевого бюджету та із загальною сумою. Різниця між загальною сумою субвенції та сумою сум субвенцій по кожному місцевому бюджету становить резерв освітньої субвенції та асигнування на непідконтрольні території. Таке загальне трактування передбачає, що цільове використання резерву і субвенції для непідконтрольних територій однакове. З цієї причини суми, наведені в таблиці 1 та таблиці 2, у законах про бюджет не вказуються, з цих законів можна вивести лише їх суму. Джерелом даних для цих двох таблиць є Міністерство освіти і науки (симулятори субвенції, файли в форматі Excel). Проте важливо наголосити, що приховування резерву в законі про бюджет у такий спосіб не є хорошою практикою складання бюджету.

Розподіл резерву освітньої субвенції здійснюється постановами Кабінету Міністрів України. Останні три постанови згадуються в таблиці (резерв на 2021 рік досі не розподілено).

Таблиця 3. Постанови щодо розподілу резерву 2018-2020

Рік	Номер постанови	Дата
2018	№ 1012-р	18 грудня 2018
2019	№ 1106-р	27 листопада 2019
2020	№ 1570-р	16 грудня 2020

У таблиці 3 видно, що ці постанови видані у кінці бюджетних років. Якщо кошти з резерву будуть виділені в середині грудня, то вони надійдуть до місцевих бюджетів в останні дні року, а тому не будуть раціонально використані на заробітну плату педагогічних працівників. Ці кошти повністю залишаться на наступний бюджетний рік як так звані залишки освітньої субвенції. Щороку постановою визначається цільове призначення коштів із резерву.

Причому ці постанови розподіляють кошти лише на рівень областей. Подальше спрямування цих коштів до місцевих бюджетів, а в деяких випадках і фактичне витрачання цих коштів є обов'язком обласних адміністрацій.

У 2018 році резерв було поділено на три частини: на засоби навчання українською мовою для шкіл з навчанням мовами національних меншин (10%), на обладнання природничо-математичних лабораторій (38%), на забезпечення належних санітарних умов у загальноосвітніх навчальних закладах (52%). Для другої та третьої частин, зазначених тут, постановою визначено мінімальний рівень місцевого співфінансування залежно від місця розташування школи.

У 2019 році розподіл резерву було здійснено в тій самій постанові, що й перерозподіл коштів на непідконтрольні території (див. таблицю 4). Це ще більше посилює схожість цих двох частин освітньої субвенції.

У 2019 році об'єднані кошти резерва та кошти для непідконтрольних територій були розділені на чотири окремі частини: на шкільні автобуси (55%), на ремонт та обладнання їдалень (36%), на забезпечення належних санітарних умов у загальноосвітніх навчальних закладах (5%), на обладнання спеціальних шкіл (4%). У постанові зазначено, що подальший розподіл коштів органам місцевого самоврядування має погоджувати МОН.

У 2020 році весь резерв був призначений для закупівлі шкільних автобусів, у тому числі автобусів з місцями для учнів з особливими потребами. Умови використання коштів, у тому числі місцевого співфінансування, були зазначені в постанові. Обласним управлінням освіти було доручено централізовано витратити ці кошти (разом із коштами, перерозподіленими їм з інших бюджетних програм цією ж постановою).

Слід зазначити, що призначення коштів з резерву освітньої субвенції суперечить призначенню самої субвенції, яка призначена лише на заробітну плату педагогічних працівників. Це бюджетне обмеження щодо використання коштів зникає, оскільки розподілені кошти з резерву використовуються в наступному бюджетному році як залишки освітньої субвенції. Це означає, що резерв використовується як новий грант місцевим органам влади для підтримки різних освітніх потреб, які будуть використані в наступному бюджетному році. У цьому сенсі це вже не є реальним резервом освітньої субвенції.

Подібно до розподілу резерву, постанови Кабінету Міністрів використовувались для розподілу невикористаних коштів, призначених для непідконтрольних територій. Технічно це вже не розподіл резерву, а перерозподіл освітньої субвенції. У таблиці 4 наведено постанови, що

визначають такі перерозподіли (перерозподілу у 2020 році не було, оскільки такі кошти не виділялися, див. таблицю 3).

Таблиця 4. Постанови щодо перерозподілу невикористаних коштів на непідконтрольних територіях 2018-2019

Рік	Номер постанови	Дата
2018	№ 282-р	25 квітня 2018
	№ 624-р	5 вересня 2018
	№ 965-р	12 грудня 2018
2019	№ 1106-р	27 листопада 2019

У 2018 році прийнято три постанови щодо використання невитрачених коштів освітньої субвенції для непідконтрольних територій, які становили 1 641 млн (див. таблицю 2). У квітні на підтримку підготовки кадрів у вищих навчальних закладах було перерозподілено 1 100 млн. (бюджетна програма 2201160). У вересні на цю ж мету перерозподілили 441 мільйон разом із коштами на інші бюджетні програми. У грудні решту 100 мільйонів разом із коштами інших бюджетних програм перерозподілили на ті ж цілі та частково на Малу академію наук (бюджетна програма 2201120). Варто зазначити, що ці значні кошти були використані на освітні цілі, але не на середню освіту. Фактично загальний розмір освітньої субвенції було зменшено на 2,6%.

У 2019 році діяла одна постанова, яка стосується як коштів непідконтрольних територій, так і резерву. Як уже говорилося вище, кошти використано на 4 інвестиційні програми для середньої освіти.

На завершення зазначимо, що невитрачені кошти для непідконтрольних територій, як і резерв освітньої субвенції, використовуються не як реальний резерв субвенції для забезпечення конкретних потреб органів місцевого самоврядування протягом бюджетного року, а як джерело коштів на різні потреби системи освіти, переважно для вищої освіти.

2. Польська модель щодо резерву освітньої субвенції

У цьому розділі ми коротко окреслимо основні правила використання резерву освітньої субвенції в Польщі.

Основним трансфертом з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку фінансування початкових і середніх шкіл, а також ряду нешкільних освітніх завдань органів місцевого самоврядування є освітня частина загальної субвенції, яку зазвичай називають у Польщі "освітня субвенція". Освітня субвенція – це загальний грант, її кошти можна витратити на будь-яку бюджетну програму, а не лише на освіту. Ця субвенція розподіляється органам місцевого самоврядування за формулою, в якій основним фактором є кількість учнів у різних групах (формула досить складна і включає понад 40 коефіцієнтів). Відповідно до закону, освітня субвенція має включати резерв у розмірі 0,4% від загальної суми (спочатку, у 1993 році, резерв був значно вищим і становив 2%, з часом його поступово зменшували до теперішньої величини). Розмір резерву вказується безпосередньо в законі про бюджет. Весь резерв має бути розподілений до кінця листопада, але багато конкретних сум використовуються набагато раніше.

Резерв виділяється окремим органам місцевого самоврядування Міністерством фінансів з погодженням з Міністерством національної освіти. Щоб отримати асигнування, органи місцевого самоврядування повинні подати заявки до Міністерства національної освіти. Ці заявки мають відповідати встановленим критеріям, форматам та термінам подання, що встановлюються щороку Міністерством національної освіти (розглянуто нижче). Розподіл для засновників шкіл здійснюється на основі оцінки їх заяв. Заявки, отримані раніше, оцінюються вище.

Заяви органів місцевого самоврядування спочатку розглядаються спеціальним підрозділом міністерства, а потім обговорюються відповідною групою Об'єднаної комісії Уряд-місцеве самоврядування. Об'єднана комісія «Уряд-місцеве самоврядування» є державною установою високого рівня, до складу якої входять представники національного уряду та національних асоціацій органів місцевого самоврядування (з 2008 року таких асоціацій 6). На даний момент Об'єднана комісія налічує 12 членів, які представляють органи місцевого самоврядування, та 12 членів, які представляють уряд Польщі, більшість із них на рівні заступників міністрів. Співголовують дві особи, які представляють обидві сторони. Об'єднана комісія створює групи, які працюють у різних сферах повноважень місцевого самоврядування (наразі таких команд 12). Питання освіти належать до компетенції групи з питань освіти, культури та спорту Об'єднаної комісії. Наразі ця команда складається з 6 представників національного уряду та 19 представників органів місцевого самоврядування та їх асоціацій.

Обговорення заявок на резерв освітньої субвенції, що проводиться командою з питань освіти, культури та спорту, призводить до рекомендацій, які заяви та в якому обсязі (повністю чи частково) мають бути профінансовані, а які – відхилені. Перелік засновників шкіл, заявки яких отримали позитивну оцінку, оприлюднюється Міністерством (без деталей та без сум). Остаточне рішення приймає Міністерство фінансів.

Критерії розподілу резерву щороку публікує Міністерство національної освіти. Для кожного критерію Міністерство також визначає термін подання заяв від органів місцевого самоврядування. Критерії, як правило, повторюються з попередніх років, але можуть бути скориговані. На 2019 рік Міністерство затвердило 9 критеріїв:

1. Збільшення кількості учнів у вересні. Додаткове фінансування покриватиме збільшений розмір освітньої субвенції за формулою розподілу. Кінцевий термін подання заявок – 15 жовтня.
2. Пожежа або подібні пошкодження шкільних будівель. Додаткове фінансування становитиме не більше 50% від документально підтверджених витрат на ремонт. Кінцевий термін подання заявок – 8 жовтня.
3. Пошкодження шкільних будівель внаслідок стихійного лиха (повені, землетруси, урагани). Додаткове фінансування покриє витрати на ремонт за вирахуванням страховки, отриманої засновником школи. Кінцевий термін подання заявок – 29 жовтня.
4. Витрати на вихідну допомогу звільненим вчителям. Додаткове фінансування покриє витрати на виплату вихідної допомоги вчителям, які втратили роботу через закриття школи. Кінцевий термін подачі заявок – 24 вересня.
5. Навчально-методичне обладнання з природознавства в початкових класах. Цей критерій запроваджено на 2018-2021 роки. Додаткове фінансування покриватиме витрати на нове обладнання, придбане засновником школи, задокументовано в рахунках, за умови, що школа не користувалася цією підтримкою в попередні роки. Кінцевий термін подачі заявок – 31 травня.

6. Навчальне обладнання у нововідкритих шкільних класних кімнатах або для навчання нових професій. Додаткове фінансування покриє витрати на нове обладнання, зафіксовані в рахунках-фактурах. Кінцевий термін подання заявок – 28 травня для навчальних кабінетів, відкритих на попередній бюджетний рік, та 4 жовтня для навчальних кабінетів, відкритих протягом поточного бюджетного року.
7. Діяльність щодо підвищення знань учнів. Додаткове фінансування покриватиме витрати на індивідуальні додаткові навчальні заходи, організовані для протидії негативному впливу дистанційного навчання. Для визначення та регулювання цієї діяльності прийнято нові нормативно-правові акти. Для цього спеціально збільшено резерв освітньої субвенції на 2021 рік. Терміни подачі заявок не встановлені.
8. Виправлення помилок даних у статистичній звітності. Додаткове фінансування покриватиме збільшений розмір субвенції за формулою, якщо помилки були спричинені агрегуванням даних Міністерством. Кінцевий термін подачі заявок – 28 травня.
9. Події унікального характеру, не передбачені іншими пунктами. Додаткове фінансування буде залежати від характеру унікальної події. Кінцевий термін подання заявок – 15 вересня.

Критерії можуть змінюватися з року в рік. Наприклад, у наведеному вище списку критерій 7 був введений у 2021 році вперше через пандемію.

Для кожного критерію разом із зазначеними вище термінами Міністерство визначає формат заяв та обсяг даних, які необхідно надати разом із поданням.

На завершення підсумуємо основні відмінності між українською та польською моделлю:

- Призначення резерва. Польська модель, на відміну від української, визначає конкретні критерії, за якими можна використовувати резерв до прийняття рішень на їх основі. Ці критерії уточнюють для всіх зацікавлених сторін, яка мета резерву. Для забезпечення гнучкості системи критерії коригуються щороку.
- Відповідність потребам. Польська модель, на відміну від української, виділяє кошти з резерву у відповідь на заявки органів місцевого самоврядування (з додатковою необхідною інформацією). Потреби заявників, зазначені в їхніх заявах, оцінюються та порівнюються командою, яка включає багато представників органів місцевого самоврядування, а не лише державних службовців.
- Прозорість процедури. Польська модель, на відміну від української, передбачає процедури громадських обговорень. Розподіл визначається в діалозі з представниками асоціацій органів місцевого самоврядування, тобто рішення національного уряду добре знають і розуміють усі зацікавлені сторони.
- Графік розподілу. Польська модель, на відміну від української, передбачає чіткі терміни використання резерва. Для кожного критерію визначені конкретні терміни. Таким чином можна забезпечити реальні потреби органів місцевого самоврядування протягом поточного бюджетного року.
- Узгодженість субвенції та резерву. Польська модель, на відміну від української, дозволяє використовувати кошти з резерву на специфічні освітні потреби, на що також можуть використовуватися кошти самої субвенції.

3. Стратегічна роль резерву

У цьому розділі ми пропонуємо сформулювати конкретні напрямки використання резерву освітньої субвенції в Україні протягом бюджетного року. Наш підхід базується на досвіді Польщі (див. попередній розділ), але з важливою відмінністю.

Резерв освітньої субвенції в Україні має використовуватися на ті ж цілі, що й сама субвенція. До 2017 року протягом бюджетного року резерв міг бути використаний, як і субвенція, на підтримку органів місцевого самоврядування в будь-яких надзвичайних ситуаціях, таких як пожежа, дуже сувора зима, раптовий наплив учнів з інших територій країни, а також для будь-яких видів інвестицій, як-от автобуси чи шкільні лабораторії. З 2017 року метою освітньої субвенції є фінансування заробітної плати педагогічних працівників. Те ж саме стосується використання резерву протягом бюджетного року.

Цього законодавчого обмеження необхідно дотримуватись, коли пропонуються важливі види використання резерву освітньої субвенції. Ми можемо запропонувати декілька таких видів використання резерву:

1. Проблеми, створені неповними або помилковими статистичними даними.

Освітня статистика в Україні залишається слабкою, незважаючи на останній прогрес, досягнутий завдяки впровадженню електронної системи EMIS-типу ДІСО. Частково це пов'язано з відсутністю функціонального реєстру загальноосвітніх навчальних закладів, що ускладнює контроль за поданням статистичної звітності ЗНЗ-1. Існують також невідповідності в тому, як подаються різні дані (наприклад, школи звітують окремо про учнів філій, а також про цих учнів разом із учнями опорних шкіл, що неоднозначно інтерпретується). Проблеми, спричинені помилками в статистичних даних, якщо такі виявлені Міністерством, можуть бути виправлені шляхом виділення додаткових коштів із резерву.

2. Проблеми, викликані збільшенням кількості учнів у вересні.

Як правило, кількість учнів змінюється у вересні, в середині навчального року. Це може призвести до збільшення кількості класів, а отже, до вищих, ніж передбачалося, витрат на заробітну плату педагогічних працівників. У деяких випадках підвищення може бути достатньо високим, щоб створити бюджетні проблеми для засновника школи (включаючи необхідність перебалансування місцевого бюджету). Якщо місцева влада належним чином задокументує ці конкретні проблеми, це може бути вирішено шляхом виділення додаткових коштів із резерву.

3. Проблеми, викликані недоліками формули розподілу субвенції.

Формула розподілу освітньої субвенції базується на понятті розрахункової наповнюваності класів, присвоєної кожному органу місцевого самоврядування на основі об'єктивних критеріїв, а саме щільності учнів та частки сільського населення. Однак цих критеріїв недостатньо для відображення повної різноманітності українських регіонів та органів місцевого самоврядування. Бувають випадки, коли через об'єктивні фактори, не враховані у формулі, розрахункова наповнюваність класів, визначена формулою, значно перевищує фактичний середній розмір класів загальноосвітніх шкіл керованих територіальною громадою. Це може бути відсутність хороших доріг чи мостів (що гальмує оптимізацію

шкільної мережі), чи специфічне розташування населених пунктів, де проживають учні. Ці специфічні питання на підставі обґрунтованих звернень органів місцевого самоврядування можуть бути вирішені шляхом виділення додаткових коштів із резерву.

4. Проблеми, що виникають внаслідок затримки оптимізації шкільної мережі.

Якщо місцева мережа шкіл неоптимальна, то фактична наповнюваність класів нижча за оптимальну, а витрати на заробітну плату педагогічних працівників можуть бути значно вищими за отриману освітню субвенцію. Найкращий спосіб дій для засновника школи – оптимізація шкільної мережі. Однак оптимізація є політично складною і вимагає часу. З цієї причини розумним рішенням може бути домовленість засновника шкіл про налагодження локальної мережі (створити філії, закрити деякі школи). У обмін на такі зобов'язання Міністерство може виділити на один бюджетний рік деякі додаткові кошти з резерву.

У той же час виділення резерву має здійснюватися на суворих умовах. Можуть бути сформульовані наступні умови:

- Задokumentовані зусилля щодо оптимізації шкільної мережі. Лише засновники шкіл, які послідовно адаптують мережу шкіл і класів під зміну кількості учнів, мають право на кошти з резерву.
- Відсутність залишків коштів. Право на кошти з резерву мають мати лише засновники шкіл, які повністю використали залишки освітньої субвенції.

Звичайно, запропоновані вище стратегічні напрями використання резерва та необхідні умови запропоновані для полегшення обговорення українськими експертами. Було б добре залучити до цих обговорень також національні асоціації органів місцевого самоврядування.

4. Рекомендації

На основі попереднього обговорення та відповідно до польської моделі можуть бути сформульовані наступні рекомендації щодо правового регулювання та використання резерву освітньої субвенції:

- Використовувати резерв освітньої субвенції на ті самі цілі, що і субвенцію.

Важливо, що резерв освітньої субвенції є реальним бюджетним інструментом МОН для забезпечення тих самих завдань, для яких створено освітню субвенцію. Це означає, що резерв має витратитися на оплату праці педагогічних працівників і витратитися протягом бюджетного року, на який він виділений. Його не слід використовувати як джерело коштів для вищої освіти чи інвестиційних програм.

- Включити суму резерву до закону про бюджет.

Зазначення розміру резерву в законах про бюджет та оголошення його в комунікації МОН з органами місцевого самоврядування та населенням попередить усіх зацікавлених про наявність цих коштів та спонукатиме їх подавати відповідні заяви. Таким чином МОН зможе оцінити та задовольнити найнагальніші потреби, а також отримає важливий зворотний зв'язок щодо функціонування розподілу освітньої субвенції.

- Сформулювати в нормативно-правовому акті критерії виділення резерву.

Дуже важливо, щоб законні потреби органів місцевого самоврядування були визнані та задоволені протягом бюджетного року. Це дозволить уникнути заборгованості з виплати заробітної плати вчителям та сприятиме стабільності української системи освіти. Критерії, згідно з тим, що освітня субвенція може використовуватися лише на заробітну плату педагогічних працівників, мають бути визначені в нормативно-правовому акті (можливі критерії запропоновані в розділі 3). Критерії використання коштів із резерву мають бути загальновідомими, щоб органи місцевого самоврядування знали, в яких ситуаціях вони можуть претендувати на ці кошти (а в яких не можуть). Ці критерії також використовуватимуться для оцінки отриманих заявок.

- Визначити в нормативно-правовому акті порядок виділення коштів з резерву.

Процедура виділення коштів із резерву має бути простою, прозорою, справедливою та своєчасною. Найкращий підхід – збирати заявки від органів місцевого самоврядування як засновників шкіл, якщо у них виникають проблеми. Детальний формат заявок разом із необхідними даними має бути єдиним для всіх заявників. У процес оцінки заявок на основі критеріїв мають бути залучені представники національних асоціацій органів місцевого самоврядування.

Хель, 11 листопада 2021 року

Додаток. Нормативно-правові акти, що використовуються в записці

Розпорядження Кабінету міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1012-р Київ Про розподіл резерву коштів освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у 2018 році

Розпорядження Кабінету міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 282-р Київ Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2018 рік

Розпорядження Кабінету міністрів України від 05 вересня 2018 р. № 624-р Київ Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2018 рік

Розпорядження Кабінету міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 965-р Київ Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2018 рік

Розпорядження Кабінету міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1106-р Київ Деякі питання використання у 2019 році освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам

Розпорядження Кабінету міністрів України від 16 грудня 2020 р. № 1570-р Київ Про розподіл резерву коштів освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у 2020 році та перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2020 рік