

МІСЦЕВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ОСВІТИ

**Український та регіональний досвід
регулювання і виконання бюджетного
процесу в освіті на муніципальному рівні**

ПУБЛІКАЦІЇ ШВЕДСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ПРОЕКТУ
«ПІДТРИМКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ»

- М. Гербст, Я. Герчинський, *«Децентралізація освіти у Польщі: Досвід 25 років»*, 2015
- А. Сеїтосманов, В. Мархлевський, О. Фасоля, *«Методичні рекомендації щодо створення системи управління освітою об'єднаних територіальних громад»*, 2016
- Д. Янг, *«Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії»*, 2016
- Р. Шиян, *«Децентралізація освіти у Польщі. Досвід для України»*, 2016
- Я. Герчинський, *«Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання»*, 2017
- В. Мархлевські, О. Процак, *«Стратегія розвитку освіти в громаді»*, 2018
- А. Сеїтосманов, В. Мархлевський, О. Фасоля, *«Старша профільна школа: кроки до становлення. Методичні рекомендації»*, 2019
- А. Сеїтосманов, В. Мархлевський, О. Фасоля, *«Автономія як шлях до ефективного менеджменту»*, 2020
- Я. Герчинський, А. Баркалая, Р. Туроніс *«Як платити вчителям: Три приклади реформування національних систем оплати праці вчителів у Східній Європі»*, 2021

МІСЦЕВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ОСВІТИ

**Український та регіональний досвід
регулювання і виконання бюджетного
процесу в освіті на муніципальному рівні**

**Автори: Людмила Борисенко, Ян Герчинський,
Лілія Гриневич, Матс Олін,
Ігор Островський, Павло Хобзей**

Редактор: Ян Герчинський

Перекладач: Інна Деркач

КИЇВ – 2023

УДК 37.014.543.1:352](477)
М65

**Борисенко Л., Герчинський Я., Гриневич Л., Олін М.,
Островський І., Хобзей П.**

МІСЦЕВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ОСВІТИ

Український та регіональний досвід регулювання і виконання бюджетного процесу в освіті на муніципальному рівні / Борисенко Л., Герчинський Я., Гриневич Л., Олін М., Островський І., Хобзей П. – К., 2023. – 266 с.

ISBN 978-617-8335-07-6

У монографії розглядається правове регулювання та практичне виконання бюджетного процесу в освіті на муніципальному рівні. Два приклади з регіону (Польща, Швеція) протиставляються трьом прикладам з України (Київ, Львів, Маріуполь). Також міститься детальний огляд законодавчої бази бюджетування освіти в Україні. Монографія адресована муніципальним і національним експертам у сфері освіти та місцевих фінансів

УДК

Матеріал підготовлений у рамках шведсько-українського проекту "Підтримка децентралізації в Україні", що фінансується Шведським агентством міжнародного розвитку SIDA

ISBN 978-617-8335-07-6

© SALAR International 2023

| ЗМІСТ

Ян Герчинський	
<i>Розділ 1. Введення</i>	7
Матс Олін	
<i>Розділ 2. Бюджетний процес в освіті у шведських муніципалітетах: Приклад</i>	17
Ян Герчинський	
<i>Розділ 3. Бюджетний процес в освіті на місцевому рівні в Польщі</i>	75
Ян Герчинський	
<i>Розділ 4. Правові засади бюджетування освіти на місцевому рівні в Україні</i>	101
Ян Герчинський, Ігор Островський	
<i>Розділ 5. Бюджетування освіти в Києві</i>	137
Павло Хобзей	
<i>Розділ 6. Бюджетування освіти у Львові</i>	175
Людмила Борисенко	
<i>Розділ 7. Бюджетування освіти у Маріуполі</i>	209
Лілія Гриневич, Ян Герчинський	
<i>Розділ 8. Рекомендації</i>	237
Автори монографії	261

Розділ 8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Лілія Гриневич, Ян Герчинський

Вступ	238
8.1 Рекомендації для національного рівня	240
8.2 Рекомендації для місцевого рівня	245
8.3 Кращі практики, запроваджені у трьох містах	256

Вступ

Бюджетний процес в освіті на місцевому рівні в Україні, як і в багатьох країнах, має доволі жорстке й детальне регулювання, що має три основні джерела:

1. Законодавство про освіту, яке визначає освітні стандарти (різні типи шкіл, навчальні програми, шкільне обладнання, формування класів), чисельність та категорії працівників у школах, а також основні процеси в школах, що безпосередньо впливають на шкільні бюджети (комплектація, тарифікація).
2. Бюджетне регулювання, що визначає формат бюджетних документів (з численними додатками) та класифікації, які мають використовуватися. Як наслідок, бюджетні документи є надзвичайно складними, їх дуже важко зрозуміти будь-кому, крім фахівців-фінансистів.
3. Законодавство про місцеве самоврядування, яке визначає права та обов'язки громад як засновників закладів загальної середньої освіти.

Крім того, через незавершений процес децентралізації існує значна плутанина щодо ключових питань бюджетного процесу:

1. Який обсяг та які обмеження бюджетної автономії навчальних закладів? У той час як у законах про освіту визначено, що школи користуються бюджетною автономією, це положення не було у подальшому деталізовано в чітких обов'язкових процедурах та інструкціях. Бюджетне законодавство

все ще передбачає підпорядковану роль директорів шкіл у бюджетному процесі. На практиці директори шкіл не відіграють жодної ролі на всіх етапах бюджетного процесу після подання початкових бюджетних запитів. Крім того, школи не мають бюджетів, а мають лише фінансові плани (кошториси).

2. Як місцеві пріоритети щодо сфери освіти враховуються під час прийняття бюджетних документів? Як правило, початкові бюджетні запити формуються школами на основі інструкцій, і це вважається майже механічним процесом. Потім ці бюджетні запити узагальнюються і часто в сукупності перевищують те, що місцевий бюджет виділяє на освіту. Далі відбувається процес узгодження та внутрішнього обговорення, переважно між департаментом освіти та бюджетним департаментом. У цьому процесі немає місця формулюванню довгострокових пріоритетів та їх відображенню в бюджетах.
3. Як проводиться обговорення та яким є розуміння місцевих бюджетів? Після остаточного погодження між департаментом освіти та департаментом фінансів узгоджена бюджетна пропозиція подається на розгляд місцевої ради, яка часто ледве розуміє ці складні документи. Тому головна увага депутатів зосереджується на запланованих інвестиціях. Директори шкіл, вчителі та громадськість стикаються з подібними труднощами сприйняття ухваленого радою бюджетного документа. Це перешкоджає інформованій дискусії між заінтересованими сторонами та створює розкол між виборцями громади та обраними представниками.

В цілому ми можемо зробити висновок (на основі трьох прикладів вивчення ситуації у великих містах, а також на основі огляду законодавчої бази щодо бюджетування у сфері освіти, представлених у цій книзі), що, хоча українське законодавство про місцеве самоврядування було реформовано з метою відповідності засадам децентралізації, це набагато менше торкнулося освітнього законодавства і зовсім не торкнулося бюджетного законодавства. Це, своєю чергою, означає, що процес децентралізації в освіті не можна вважати завершеним.

Наразі передчасно формулювати детальні рекомендації, оскільки вони потребують відкритого і глибокого обговорення за участі всіх зацікавлених сторін, зокрема органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, представників Уряду та Верховної Ради України, науковців та експертів. Крім того, багато виявлених проблем і запропонованих рішень виходять за межі сфери освіти. Разом з тим можна висловити певні загальні рекомендації, що згруповані тут таким чином:

- рекомендації для національного рівня представлено в розділі 8.1. Це запропоновані зміни до загальної системи бюджетування в Україні;

- рекомендації для місцевого рівня наведено в розділі 8.2. Тут ми розглядаємо деякі ключові зміни, які територіальні громади можуть обговорювати та вже починати впроваджувати в межах чинної правової системи;
- розділ 3 представляє вибрану належну практику бюджетування в освіті на місцевому рівні на основі зазначених трьох прикладів.

8.1. Рекомендації для національного рівня

Бюджетна система в Україні, порівняно із сучасними бюджетними системами більшості країн ЄС, демонструє кілька особливостей, передусім щодо бюджетної класифікації. Надмірна фрагментація бюджету, про яку детально йдеться в розділі 4, а саме паралельний, але незалежний поділ бюджету на поточні та капітальні видатки, на видатки споживання та розвитку, а також на загальний та спеціальний фонди, створює плутанину, зменшує прозорість бюджетних документів і, здається, не передбачає жодної корисної мети. На відміну від цього, європейські бюджети зазвичай просто поділяються на поточну та інвестиційну частини, яких достатньо для будь-яких цілей планування та комунікації.

Окремою особливістю бюджетної системи України є протиріччя між визначенням деяких трансфертів з державного до місцевих бюджетів та обов'язковою бюджетною класифікацією. Зокрема, використання освітньої субвенції, основного бюджетного інструменту, що використовується в Україні для фінансування освітніх завдань, за законом обмежується виплатою заробітної плати педагогічним працівникам. Проте, хто є, а хто не є педагогічним працівником, визначено лише галузевим (освітнім) законодавством, а видатки на їх оплату праці не відображаються у бюджетній класифікації. Це протиріччя створює значні проблеми для виконання й звітування про бюджети та, що важливіше, для аналізу та планування.

Відповідно, у цьому розділі ми аналізуємо чинне законодавство та формуємо рекомендації щодо фрагментації бюджету та класифікації заробітної плати вчителів.

8.1.1. Зменшити фрагментацію бюджетів

Нинішня бюджетна система в Україні є надмірно фрагментованою. Зокрема, в ній використовуються три окремі поділи всіх видатків (докладніше та приклади див. у розділі 4), визначені в наказі Міністерства фінансів від 14 січня 2011 року № 11:

1. Поточні та капітальні видатки: це стандартне розрізнення між видатками, які використовуються для звичайного функціонування місцевих установ (поточні), та видатками, спрямованими на збільшення вартості місцевих активів (інвестиції).
2. Видатки споживання та видатки розвитку: цей поділ є близьким до розрізнення між поточними та капітальними видатками, однак видатки споживання є меншими за обсягом, ніж поточні, оскільки вони не включають деяких витрат на дослідження та розробки національного чи регіонального значення (КЕКВ 2281, КЕКВ 2610), а також деяких видатків та заходів спеціального призначення (КЕКВ 2260).
3. Загальний і спеціальний фонди: це фактично два окремі паралельні бюджети, кожен з яких має бути збалансованим (однак допускаються трансферти із загального до спеціального фонду). Законодавство окремо закріплює доходи за цими двома фондами (див. таблицю 4.4, таблицю 4.5 у розділі 4).

Подальший рівень складності виникає через використання в бюджетних документах додаткової категорії бюджету щодо розвитку місцевих бюджетів.

Така фрагментація суттєво ускладнює читання бюджетних документів. Це також не дає можливості проводити інформовані громадські обговорення місцевого бюджету, відображених у бюджеті способів використання наявних ресурсів та намагань досягти заявлених цілей політики. Водночас такі поділи, здається, не слугують корисним цілям. Наприклад, відмінності між поточними видатками та видатками споживання вже враховані в бюджетній класифікації (КЕКВ) і про них можна легко звітувати в будь-якому форматі, за потреби. Загалом органи місцевого самоврядування мають жорстке регулювання щодо загального фонду та користуються більшою свободою у формуванні спеціального фонду бюджету (за винятком цільових інвестиційних грантів). Поділ бюджету на загальний і спеціальний фонди є характерним для низки пострадянських республік і не має належного аналога в європейській бюджетній системі. Будь-яка розумна мета цього розрізнення може бути досягнута за допомогою добре розроблених бюджетних звітів.

На відміну від описаного, шведська бюджетна система (про яку йдеться у розділі 2) використовує лише поділ видатків на поточні та капітальні. Якщо брати такий поділ за основу, бюджетний процес стає значно простішим:

- Розподіл поточних видатків між секторами (між розпорядниками бюджетних коштів або, в конкретних шведських умовах, між комітетами) відображає загальні політичні пріоритети місцевої ради. У такому разі детальне використання виділених коштів, наприклад комітетами з питань освіти, є виключно повноваженням розпорядників бюджетних коштів.
- Конкретні інвестиційні проєкти індивідуально обговорюються та ухвалюються на рівні ради та зазначаються в бюджетних документах. Як правило, це великі багаторічні проєкти, вибір і затвердження яких є повноваженням всієї ради.

Так само простіший поділ видатків на поточні та капітальні застосовується у Польщі (розділ 3) та в інших європейських країнах.

Україні рекомендується переглянути бюджетну систему з урахуванням практики, прийнятої в країнах-членах Європейського Союзу, та розглянути можливість повністю відмовитися від поділу на видатки споживання та видатки розвитку, а також поділу всього бюджету на загальний та спеціальний фонди. Звичайно, впровадження такої рекомендації (якщо Україна це виконає) потребуватиме ретельного аналізу та підготовки, оскільки цей процес торкнеться багатьох чутливих аспектів бюджетної системи, зокрема функціонування Казначейської служби та характеристик обов'язкових бюджетних документів і бюджетної звітності. Тому це можна розуміти лише як довгостроковий план реформ. Тим не менш, якщо ця рекомендація буде впроваджена, це значно наблизить українську бюджетну систему до європейських стандартів бюджетування.

8.1.2. Відокремити зарплати вчителів у бюджетній класифікації

Відповідно до Бюджетного кодексу кошти освітньої субвенції з державного до місцевих бюджетів можуть бути спрямовані виключно на виплату заробітної плати педагогічних працівників протягом бюджетного року (після закінчення бюджетного року залишок коштів може бути використаний на покриття інших витрат у сфері загальної середньої освіти). Водночас віднесення персоналу до педагогічних чи непедагогічних працівників визначено в освітньому законодавстві (постанова КМУ

від 14 червня 2020 року № 963 (зі змінами)). У бюджетній класифікації не відображено поняття “педагогічний працівник”. Це є протиріччям, оскільки таким чином складно перевірити дотримання вимог Бюджетного кодексу на практиці.

Що стосується виконання бюджету, то це не є великою перешкодою, оскільки всі територіальні громади мають користуватися системою Казначейської служби, яка ідентифікує кожну трансакцію, зокрема зазначаючи джерело коштів. Таким чином, технічно неможливо витратити кошти освітньої субвенції на щось інше, крім виплати заробітної плати. Проте дані в трансакціях системи Казначейства не дають змоги гарантувати, що заробітна плата за рахунок коштів освітньої субвенції виплачується лише педагогічним працівникам. Тому дотримання вимог Бюджетного кодексу необхідно забезпечувати іншими способами.

З іншого боку, бюджетні звіти органів місцевого самоврядування не в змозі належно та якісно відобразити фактичні видатки на загальну середню освіту. Донедавна всі видатки за рахунок освітньої субвенції повідомлялися разом, незалежно від того, чи вони здійснювалися за рахунок коштів освітньої субвенції, виділеної в поточному бюджетному році, із залишків коштів попередніх бюджетних років чи цільових коштів, виділених органам місцевого самоврядування на певні цілі (наприклад, на придбання шкільних автобусів або оснащення шкільних лабораторій). Єдина диференціація видатків на загальну середню освіту стосувалася типу навчального закладу. Цей дуже суттєвий недолік української бюджетної системи був виправлений у 2020 році (наказ Міністерства фінансів від 17 грудня 2020 року № 781, яким було внесено зміни до наказу Міністерства фінансів від 14 січня 2011 року № 11), коли була введена поточна система, представлена в таблиці 4.12 розділу 4, із зазначенням як типу закладу освіти, так і джерела фінансування, а саме:

- власні доходи місцевого бюджету;
- освітня субвенція;
- залишки коштів за освітньою субвенцією, що мають цільове призначення;
- кошти на безпечне шкільне середовище (COVID-19) із залишків коштів за освітньою субвенцією;
- інші кошти в залишку коштів за освітньою субвенцією.

Це означає, що починаючи з 2021 бюджетного року у бюджетних звітах видатки на загальну середню освіту диференціюються за джерелами фінансування, що є значним вдосконаленням бюджетної класифікації. Однак цього недостатньо. У той час як ми можемо бути впевнені, що видатки на заробітну плату з освітньої субвенції спрямовуються лише на педагогічних працівників (за умови дотримання органами місцевого

самоврядування норм Бюджетного кодексу), видатки на заробітну плату з інших джерел можуть покривати заробітну плату як педагогічних, так і непедагогічних працівників. Таким чином, у бюджетних звітах не уточнюється, яким саме територіальним громадам доводиться додавати до коштів освітньої субвенції з власних доходів і в яких обсягах. Отже, неможливо оцінити в цілому по країні чи по окремих регіонах ступінь недостатності освітньої субвенції для досягнення її основної мети, а також відстежити конкретні громади, де ця недостатність є особливо гострою. Це обмежує ефективність моніторингу використання коштів освітньої субвенції на місцевому рівні та не дає можливості вдосконалити саму формулу розподілу.

Просте вирішення цієї проблеми полягає у коригуванні економічної класифікації видатків бюджету, а саме шляхом розширення наявних кодів економічної класифікації КЕКВ. На цей час оплата та нарахування на заробітну плату (КЕКВ 2100) поділяються на оплату праці та нарахування на заробітну плату. Оплата праці розмежовується для деяких категорій працівників за такими бюджетними кодами:

Таблиця 8.1. Коди економічної класифікації видатків бюджету

КЕКВ	Найменування
2100	Оплата та нарахування на заробітну плату
2110	Оплата праці
2111	Заробітна плата
2112	Грошове забезпечення військовослужбовців
2113	Суддівська винагорода
2120	Нарахування на заробітну плату

Таким чином, дві категорії працівників мають окремі бюджетні коди щодо оплати праці, а саме військовослужбовці та судді. Рекомендується розширити цю диференціацію та окремо включити заробітну плату педагогічних працівників, наприклад як КЕКВ 2114.

Тут варто відзначити, що економічна класифікація оплати праці не є остаточною догмою. У той час як КЕКВ 2112 для грошового забезпечення військовослужбовців використовується з 2011 року, КЕКВ 2113 для суддів було введено лише нещодавно, а саме наказом Міністерства фінансів від 15 жовтня 2020 року № 615 (внесення змін до наказу Міністерства фінансів від 14 січня 2011 року № 11). Це означає, що існує можливість подальшого розширення КЕКВ у частині оплати праці.

Звичайно, розширення бюджетної класифікації є завжди серйозним питанням, до якого не слід підходити легковажно. Зокрема, це потребує модифікації всього бухгалтерського програмного забезпечення, що використовується органами місцевого самоврядування, та внесення змін до функціонування системи Казначейської служби. Однак важливо зазначити, що педагогічні працівники становлять одну з найбільших груп державних категорій працівників бюджетної сфери, і в цій галузі працює понад 450 тисяч осіб (єдиним сектором з більшою чисельністю працівників є армія під час воєнного стану). Тому їх виокремлення в бюджетній класифікації видається цілком виправданим.

8.2. Рекомендації для місцевого рівня

8.2.1. *Зміцнити прозорість бюджетного процесу*

Прозорість у процесі бюджетування є важливою складовою демократичного суспільства. Це дає можливість громадянам бути активними учасниками процесу і впливати на прийняття бюджетних рішень. Відповідно до Бюджетного кодексу принцип публічності та прозорості – це “інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контроль за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів”.

Принцип прозорості передбачає наявність відкритої та доступної інформації про всі аспекти бюджетного процесу, альтернативи бюджетних рішень. Ця інформація є важливою, оскільки дає змогу громадськості розуміти, які проекти та програми фінансуються шляхом бюджетних коштів, здійснювати громадський контроль та відстежувати якість бюджетних рішень. Таким чином, прозорість у процесі бюджетування сприяє підвищенню довіри між владою та громадянами і має на меті запобігти можливості корупції та зловживань у використанні бюджетних коштів, забезпечуючи контроль за їх ефективним і відповідальним використанням.

Особливої уваги заслуговує прозорість бюджетного процесу в освіті. З одного боку, видатки на освіту в громадах становлять, як правило, найбільшу частку місцевого бюджету, а з іншого – стосуються задоволен-

ня потреб доступу до якісної освіти для кожної родини, у якої є діти, що навчаються, зокрема, у школах. Тому мешканці, які мають дітей-учнів, зацікавлені у поліпшенні освітнього процесу і повинні були б мати доступну інформацію щодо процесу бюджетування освіти та вплив на нього.

Проте у багатьох випадках такої прозорості не вистачає. Однією з проблем є відсутність у громадян, і навіть в самих освітян, достатніх навичок щодо роботи з оприлюдненою бюджетною інформацією. Деякі документи можуть бути складними для розуміння, якщо представлені у форматі, який не доступний для загального сприйняття. Наприклад, інформація може бути подана у формі складних фінансових звітів і кошторисних таблиць, що робить її незрозумілою для більшості пересічних громадян. Крім того, існують ризики, що бюджетні дані можуть бути неповними або недостовірними.

Водночас навіть якісного, своєчасного і достовірного оприлюднення інформації про бюджетний процес може бути недостатньо, якщо при цьому громадяни не можуть безпосередньо впливати на процес вирішення питань бюджетування. Попри законодавчі норми, які закріплюють право та важливість участі громадян в місцевому самоврядуванні (Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", Бюджетний кодекс України, Закон України "Про відкритість використання публічних коштів", Закон України "Про доступ до публічної інформації"), на практиці міські ради не завжди бачать громадян як повноцінних учасників процесів управління.

Крім того, в процесі бюджетного циклу на кожному етапі існують корупційні ризики. Наприклад, потенційними загрозами можуть бути завищені показники кількості учнів для отримання додаткових коштів, пріоритетне виділення бюджетних коштів для закладів, пов'язаних із впливовими депутатами місцевих рад, тощо.

На основі вивчення досвіду міст, представлених у цьому дослідженні, можна сформулювати такі рекомендації для поліпшення прозорості бюджетування в освіті.

При формуванні бюджету освіти варто вести діалог не тільки з керівником кожного закладу освіти окремо, а й разом з колективом директорів шкіл. Мета – обмінюватися інформацією, спільно обговорювати пріоритети, вибудовувати консенсус щодо того, що є найбільш терміновим і виправданим, уникати помилок. Такого колективного підходу можна досягти, наприклад, шляхом організації зустрічей з усіма залученими директорами і надання їм відповідних бюджетних документів.

Слід зробити більш прозорим і менш залежним від політичних впливів процес формування переліку закладів освіти, яким спрямовуються

кошти фонду розвитку поза програмами міста і громадськими проєктами. З цією метою можна застосовувати різні інструменти порівняльного оцінювання потреб, їх рейтингування, як-от, наприклад, Освітня карта міста Києва.

Прозорості розподілу коштів сприяє застосування єдиної формули. При цьому слід розуміти, що кожна формула має обмеження у врахуванні всіх особливостей закладів освіти. Тому при застосуванні формули водночас передбачається резервний фонд, за допомогою якого можна компенсувати такі обмеження.

Дуже важливим є уточнення розподілу повноважень у бюджетному процесі, зокрема між РУО та ДОН (у випадку Києва – під час запровадження формули розподілу коштів для утримання шкіл), чи освітніх округів (у випадку Маріуполя), які мали досягати консенсусу щодо пріоритетності фінансування капітальних видатків на заклади освіти в межах округу.

Для усвідомленої участі керівників закладів освіти у бюджетному процесі необхідно підсилити їх фінансову грамотність шляхом проведення семінарів, навчань тощо.

Формування бюджетного процесу в освіті може стати більш прозорим шляхом залучення педагогічних колективів та батьків до визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів, проведення відповідних громадських слухань.

Ефективним способом для кращої залученості і освітян, і містян до участі в бюджетному процесі є також візуалізація бюджетної інформації та її поширення. За допомогою мап, інфографіки люди можуть ознайомлюватися з перебігом певних робіт чи забезпеченням закладів освіти, оцінити справедливість розподілу коштів за територіальним принципом.

8.2.2. Пов'язати національні та місцеві пріоритети освітньої політики

Органи місцевого самоврядування є засновниками закладів загальної середньої освіти і формують власну локальну освітню політику, яка, з одного боку, враховує місцеві потреби і пріоритети, а з іншого – має відображати державну освітню політику. Адже державні освітні стандарти, типові освітні програми, принципи фінансування навчального плану, підвищення кваліфікації та оплати праці вчителів визначаються на наці-

ональному рівні і застосовуються на території всієї країни. При впровадженні змін на національному рівні та визначенні певних пріоритетів у державній освітній політиці для поліпшення якості освіти їх реалізація має відбуватися по всій країні і торкатися усіх шкіл, незалежно від їх місця розташування.

Отже, місцеві бюджети мають реагувати на пріоритети державної політики у сфері освіти. Проте через обмеженість ресурсів у багатьох випадках на місцях перевага надається місцевим ініціативам. Тим часом надзвичайно важливим є здійснення одночасних змін в усіх громадах України для поліпшення доступу учнів до якісної освіти, незалежно від політичного рішення на місцях.

Як показує досвід міст, ефективним інструментом реалізації державної освітньої політики є надання державою цільових освітніх субвенцій місцевим громадам, спрямованих на підтримку конкретних освітніх змін. Наприклад, для втілення реформи "Нова українська школа" було запроваджено цільову субвенцію з такою самою назвою, яка передбачала кошти на закупівлю обладнання і методичного забезпечення для оновлення освітнього простору тих класів, які розпочинали навчатися за новим державним стандартом, а також на цільове підвищення кваліфікації вчителів для їх готовності запроваджувати відповідні методики і технології навчання, необхідні у реформі.

Органи місцевого самоврядування використовували цю субвенцію на закупівлю засобів навчання та обладнання для навчальних кабінетів початкової школи на засадах співфінансування:

- за принципом не більш як 70% – за рахунок субвенції та не менш як 30% – за рахунок коштів місцевих бюджетів для обласних бюджетів, бюджетів міських територіальних громад та м. Києва, чисельність населення яких станом на 1 січня 2020 р. становила понад 40000 осіб;
- за принципом не більш як 90% – за рахунок субвенції та не менш як 10% – за рахунок коштів місцевих бюджетів для бюджетів міських територіальних громад, чисельність населення яких станом на 1 січня 2020 р. становила менш як 40000 осіб, селищних територіальних громад, сільських територіальних громад;
- за принципом не більше як 95% – за рахунок субвенції та не менш як 5% – за рахунок коштів місцевих бюджетів для закладів, розташованих у селах (селищах), що мають статус гірських населених пунктів, та населених пунктах, розташованих на лінії зіткнення.

(Постанова КМУ від 17.05 2021 № 476 "Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної,

сучасної та доступної загальної середньої освіти “Нова українська школа” у 2021 році).

За такого підходу усі громади змогли впроваджувати реформу і докласти для її реалізації посильну суму.

У бюджетах міст також передбачено низку міських програм і проєктів, які віддзеркалюють пріоритети розвитку системи освіти. Наприклад, у Києві діє програма “Освіта Києва”, яка включає низку різних проєктів, у Львові – проєкт “Школа повного дня”, який передбачає збільшення тривалості перебування учнів у школі і здійснення позакласної діяльності, спрямованої на розвиток дитини, у Маріуполі реалізувалася програма “Чотири активності”, яка була спрямована у 2020 – 2021 рр. на ремонт туалетних кімнат, заміну вікон, ремонт дахів у закладах освіти та на оснащення класів “Нової української школи”. Важливо спонукати директорів і колективи шкіл якісно реалізовувати на практиці підтримані містом інноваційні освітні програми, що потребує чітко визначених індикаторів впровадження.

8.2.3. Висвітлити зв'язки бюджетного документа з пріоритетами політики

Важко знайти більш різноманітні підходи до процесу місцевого бюджетування в освіті, ніж у шведському та українському досвідах:

- В Україні цей процес розглядається здебільшого як технічний, при цьому основна складність полягає в тому, щоб зменшити заявлені потреби шкіл таким чином, щоб вони вкладалися у межі бюджетних лімітів. Напрацювання різних варіантів проєкту бюджету спрямоване на досягнення саме цієї мети. Ця тема є предметом розбіжностей, думок та дискусії, а остаточне рішення завжди залишається за департаментом фінансів.
- У Швеції цей процес розглядається, головним чином, як шлях до досягнення політичних цілей, визначених місцевою радою, або, точніше, партією чи коаліцією, яка перемогла на останніх місцевих виборах. Обговорення бюджету зосереджено на тому, як можна досягти цих цілей. Отже, бюджет є інструментом досягнення цілей політики. Бюджетний департамент підпорядковується політичним департаментам настільки, наскільки вони переслідують визначені цілі.

Одним із наслідків цієї глибокої відмінності є те, що шведські бюджетні документи містять відносно мало бюджетних цифр, але в них робить-

ся спроба пояснити цілі розподілу коштів. На відміну від такого підходу, українські бюджетні документи дуже важко читати, і вони не дають жодного розуміння процесу їх формування.

Ключовим прикладом жорсткості української системи є те, що бюджетні документи в більшості випадків майже дослівно повторюють типову форму бюджетних рішень, визначену в законодавстві (див. розділ 4). Подібним чином, у більшості випадків додатки до місцевого рішення про бюджет є такими самими, як це передбачено законодавством, хоча в принципі громади можуть додавати власні додатки, якщо вважають за потрібне (див. у розділі 5 приклади таких додаткових додатків з реальної практики в Україні).

Тим не менш, саме в цих додатках українські громади мають певну свободу щодо власного бюджетного процесу, яку можна використати для кращого відображення своїх пріоритетів в офіційних документах. Тут, згідно зі шведським досвідом (розділ 2), під пріоритетами ми маємо на увазі довгострокові плани громади, дійсні протягом строку повноважень голови громади та місцевої ради. Ці пріоритети можна виразити двома відносно простими способами:

1. зміною загального розподілу державних коштів серед різних секторів,
2. обраними інвестиційними проєктами.

Обидва способи є дійсними протягом кількох бюджетних років поспіль і обидва досить легко пояснити виборцям. Показуючи успадковані (історичні) частки різних секторів у бюджеті та вказуючи, як і чому ці частки будуть коригуватися з часом, громада демонструє, як вона планує досягати своїх довгострокових пріоритетів. Так само, зазначаючи поточні та заплановані інвестиційні проєкти та пояснюючи причини такого вибору, громада безпосередньо доводить свої пріоритети до відома громадськості.

Як зазначалося, цього можна досягти без зміни формату та вимог до бюджетних документів, що є виключною прерогативою національного уряду та парламенту. Зокрема, громада може вирішити прийняти кілька додатків, на доповнення до додатків, визначених у типових документах, і розробити їх формат таким чином, щоб включити цю додаткову інформацію. Такі додатки можуть бути використані для:

- формулювання пріоритетів громади;
- пояснення того, які елементи бюджету виражають ці пріоритети (навіть якщо лише частково);
- визначення довгострокових потреб в інвестиціях;
- зазначення того, які інвестиційні проєкти були відібрані на найближчі бюджетні роки, та обґрунтування цього вибору.

Наприклад, у сфері освіти ці додатки можуть відображати загальне місце освіти в міському бюджеті та частки різних підгалузей освіти. Вони також можуть надавати більш чітке бачення того, які нові програми приймаються на рівні громади, чому ці програми приймаються, скільки коштів на них виділяється, якими є плани на наступні роки. Як показують три приклади проаналізованого досвіду міст, представлені в цій книзі, територіальні громади приймають інноваційні бюджетні програми, але не мають належних засобів, щоб детально описати та донести свої цілі й показати свої бюджети в поточному та наступних бюджетних роках.

Так само в окремих додатках можна визначати основні інвестиційні потреби у сфері освіти, пропонувати стратегію поступового вирішення цих потреб, а також представляти громадськості найближчі та майбутні плани конкретних інвестицій.

Завдяки такому підходу бюджетні рішення територіальних громад буде легше зрозуміти, а зв'язки між цілями політики та прийнятим бюджетом стануть більш чіткими. Звісно, структура, формат і кількість додаткових додатків залежатимуть від конкретних потреб територіальних громад, тому їх недоцільно пропонувати саме тут.

8.2.4. Використовувати бюджетні цілі та індикатори прогресу в бюджетних документах

Окремим елементом шведського досвіду є використання індикаторів прогресу для моніторингу того, як місцева влада досягає – або не досягає – заявлених цілей політики. Використання таких індикаторів у бюджетних документах України та в процесі бюджетування не заборонено, але ніколи не використовується на практиці. Існують вагомі причини, чому принаймні деякі громади можуть захотіти застосовувати цей підхід. Ми можемо навести три такі причини:

1. Використання індикаторів свідчить, що громада серйозно ставиться до заявлених цілей політики.
2. Індикатори дають змогу посадовцям громади оцінити, чи досягають вони своїх політичних цілей, та змінити свою стратегію, якщо це не так.
3. Індикатори є корисним інструментом комунікації громади зі своїми виборцями.

Щоб бути корисними, індикатори прогресу мають відповідати певним умовам:

- Вимірювана змінна повинна мати чітке політичне значення. Немає сенсу відстежувати показники, які не корелюють із жодним важливим аспектом діяльності місцевої влади.
- Громада повинна мати можливість впливати на вимірювану змінну своїми діями та рішеннями. При порушенні цієї умови індикатор не надасть жодної інформації про діяльність громади.
- Для індикатора має бути визначено початкове значення або вихідний рівень. Без вихідного рівня неможливо оцінити, наскільки було досягнуто прогресу.
- Бажане значення (або ціль) індикатора має бути визначене громадою. Без бажаного значення неможливо оцінити, який прогрес ще потрібен.
- Запланований час досягнення цілі має бути відомий. Без такого публічного кінцевого строку неможливо оцінити, чи достатнім є прогрес.
- Розрахунок індикатора має бути відносно простим і базуватися на загальнодоступних даних. Якщо індикатор або надто складний, або ґрунтується на даних, які є доступними лише для місцевих чиновників, до нього ставитимуться з підозрою, і він не сприятиме обговоренню цілей політики на місцевому рівні.
- Індикатор необхідно регулярно оновлювати, наприклад щороку. Індикатори, які взагалі не оновлюються або оновлюються занадто часто (наприклад, щомісяця), швидко втрачають свою актуальність та інтерес для місцевої громадськості.

Вибір індикаторів прогресу має бути продиктований прийнятими політичними цілями громади. Таким чином, слід очікувати, що індикатори, прийняті різними громадами, можуть дуже відрізнятись. Це також відрізняється від можливих національних індикаторів, які в цілях порівняння мають визначатися та оцінюватися однаково для всіх громад в Україні. Крім того, важливо не мати надто багато індикаторів: надмірна кількість індикаторів суттєво збільшує адміністративний тягар щодо їх розрахунку та оприлюднення, а додаткова інформація, що міститься в цих індикаторах, може створювати плутанину замість взаєморозуміння. Можна сказати, наприклад, що для кожного сектору кількість прийнятих показників може бути від трьох до п'яти.

Доцільним місцем для відображення індикаторів є спеціальний додатковий додаток до рішення місцевої ради про бюджет. Адміністрація громади може включити до цього додатка перелік індикаторів, які вона планує використовувати для моніторингу свого прогресу в досягненні політичних цілей, надати їх визначення (метод розрахунку), вказати їх вихідний рівень значення (наприклад, значення на початку строку по-

вноважень) та поточні значення (за рік, що передує певному бюджетному року). Амбітні територіальні громади також можуть вказувати, яку цінність вони хочуть досягти протягом певного періоду. Це може бути політичним ризиком для громади, якщо дії місцевої адміністрації не призведуть до зміни значення індикатора у запланованому напрямі.

У сфері освіти можна запропонувати кілька можливих корисних індикаторів залежно від потреб і пріоритетів територіальної громади. Деякі приклади наведено в таблиці 8.2 нижче.

Таблиця 8.2.

Мета політики	Релевантні індикатори
Краща якість освіти	Частка випускників загальноосвітніх шкіл, які набрали високий бал на ЗНО Частка учнів, які не були переведені до наступного класу та які повторюватимуть навчальний рік
Ширший доступ до позакласних заходів у школах	Частка учнів, які протягом навчального року відвідували більше 10 годин добровільних навчальних заходів (занять) Частка шкіл, які збільшили обсяг пропонованої позашкільної діяльності
Підвищення ефективності місцевої шкільної мережі	Середня наповнюваність класу в громаді Частка видатків на оплату праці педагогічних працівників понад отриману освітню субвенцію
Гендерний баланс у місцевій освіті	Частки дівчат та хлопців серед учнів, які стали переможцями всеукраїнських освітніх конкурсів (олімпіад) Частки дівчат та хлопців серед учнів, які брали участь у позакласних заходах

Деякі приклади індикаторів прогресу в освіті, прийнятих у шведських муніципалітетах, наведено в розділі 4.

8.2.5. Залучати директорів шкіл до бюджетного процесу

Як показують три проаналізовані приклади (розділи 5, 6, 7), функції директора школи в бюджетному процесі можна узагальнити таким чином:

1. подання необхідних статистичних даних (включаючи прогноз щодо кількості учнів);
2. підготовка проєкту кошторису школи;

3. формування остаточного кошторису школи в межах граничних показників бюджету, визначених громадою.

Звичайно, на різних етапах бюджетного процесу директори шкіл беруть участь у певних переговорах щодо бюджетних коштів, які планується виділити на відповідну школу, але це індивідуальні переговори, які жодним чином не формалізовані. Опитування представників районів міста Києва (розділ 5) свідчить про те, що директори шкіл не мають можливості ставити під сумнів рішення міської адміністрації та успішно вимагати виділення більших обсягів коштів для задоволення конкретних потреб своїх шкіл, а також про те, що міська адміністрація, яка зобов'язана збирати та обробляти велику кількість статистичних даних, не має часу для оцінки цих потреб.

Водночас необхідно визнати, що в умовах обмежених бюджетних ресурсів порівняльний аналіз конкретних потреб окремих шкіл є необхідним для досягнення збалансованого та обґрунтованого розподілу педагогічних та інших кадрів і забезпечення стабільної якості педагогічного процесу. Українські міста мають розглянути можливість наслідувати приклад деяких польських муніципалітетів, які запровадили у своєму бюджетному процесі певні додаткові кроки, щоб створити можливості для діалогу між міською адміністрацією та директорами шкіл і розширити повноваження директорів у взаємодії з посадовцями громади. Такі додаткові кроки були б новими для української бюджетної практики, але відповідали б чинному законодавству.

Посилене залучення директорів шкіл до бюджетного процесу, виходячи з польського досвіду, може мати такі форми:

- Прийняття спрощених порівняльних документів, що описують потреби шкіл. У таких документах може зазначатися, зокрема, кількість посад у школі в попередньому бюджетному (або навчальному) році, запити на зміни на наступний рік та коротка аргументація цих запитів. Зведені документи з усіх шкіл можуть включати прості порівняльні показники, що дають змогу побачити відмінності у функціонуванні шкіл, наприклад:
 - наповнюваність класу, кількість уроків на клас, кількість ставок учителів у класі (можна у розрізі початкової, базової та старшої школи);
 - кількість інших педагогічних працівників (педагоги, психологи та ін.) на один клас і на одного учня;
 - площа шкільних приміщень на один клас і на одного учня (можна з розбивкою за типом шкільних приміщень).
- Такі порівняльні документи, надані всім директорам шкіл і громадськості, написані доступною мовою та з достатніми поясненнями, щоб

їх було легко зрозуміти, допомогли б вести серйозні дискусії про диференційовані потреби шкіл і те, як їх можна задовольнити в межах наявного бюджету.

- Прийняття багаторічних інвестиційних планів для шкіл із зазначенням пріоритетів міста. Ці плани мають обговорюватися з директорами шкіл та погоджуватися як довгострокова стратегія розвитку. Плани мають супроводжуватися порівняльними даними про використання шкільних приміщень (які будівлі недостатньо використовуються, а які переповнені) та про їх стан (зокрема, дахи, санітарні приміщення, предметні лабораторії, спортивне обладнання), щоб обґрунтувати послідовність, обсяги робіт та витрати на інвестиції.
- Створення постійного органу, який би включав усіх директорів загальноосвітніх шкіл міста, що створить можливості для обговорення спільних проблем та узгодження спільної позиції в переговорах з містом. Такий орган посилив би позиції директорів шкіл, але лише в межах, які будуть визначені містом. Це також сприяло б кращому взаєморозумінню в місцевій спільноті освітян та більш професійній поведінці управлінців, які керують освітою.
- Організація спільних обговорень за участі посадовців міста та всіх директорів шкіл (для Києва та Львова в межах районів міста). Такі форуми мають бути добре підготовлені, зокрема певні довідкові матеріали, такі як порівняльні показники функціонування шкіл і проєкти інвестиційних планів, про які йшлося вище, мають бути заздалегідь підготовлені та поширені серед усіх учасників. Директори шкіл, які вважають, що деякі дані в довідкових матеріалах є неправильними, повинні мати можливість завчасно обговорити це з посадовцями міста та виправити ці недоліки. Порядок денний таких форумів може включати:
 - доповідь посадовців про стан справ та пріоритети на наступні бюджетні роки;
 - представлення спільної позиції директорів шкіл (наприклад, погодженої в рамках роботи запропонованого вище постійного органу);
 - відкриту модеровану дискусію серед усіх директорів шкіл, особливо за участі тих, хто має окрему думку або чиї школи мають особливі потреби;
 - прийняття пропозицій з питань політики для бюджетного процесу, які не є обов'язковими для міської адміністрації, але є додатковим професійним внеском в обговорення бюджету.

Звичайно, наведені вище пропозиції слід розглядати у контексті потреб кожного міста, щоб конкретний формат прийнятих рішень якнайкраще відповідав місцевим умовам і потребам.

8.3. Крайні практики, запроваджені у трьох містах

На основі аналізу бюджетного процесу у трьох містах України: Києві, Львові та Маріуполі, виділено досвід застосування корисних практик та інструментів, які могли б бути застосовані для поліпшення бюджетування освіти в інших міських громадах. Ми розглядаємо такі інноваційні бюджетні практики, застосовані в трьох вибраних містах:

1. Освітня карта (місто Київ).
2. Формула розподілу коштів на утримання загальноосвітніх навчальних закладів (місто Київ).
3. Громадський бюджет (місто Львів).
4. Грантова програма “Батьківський фонд” (місто Маріуполь).
5. “Аутсорсинг непрофільних функцій” (місто Маріуполь).

У Києві запроваджено проєкт **“Освітня карта Києва”** – інтерактивний вебпортал, що містить своєрідні електронні паспорти різних типів навчальних закладів, включаючи дошкільні заклади, середні школи, професійно-технічні заклади, заклади позашкільної освіти, освітні організації (РУО, інклюзивно-ресурсні центри).

За допомогою цього ресурсу громадяни можуть отримати інформацію про тип і ступінь закладу, площу і кількість приміщень, поточний технічний стан, потужність і наповнюваність, кількість учнів і працівників, результати учнів у національних та загальноміських тестах. Крім того, в електронному паспорті можна знайти інформацію про рік побудови закладу і рік останнього капітального ремонту, фінансове забезпечення, види виконаних ремонтних робіт та виділені на ці потреби бюджетні кошти. Таким чином, “Освітня карта Києва” допомагає зрозуміти умови функціонування освітньої системи та результати освітнього процесу, забезпечуючи доступність та прозорість інформації про навчальні заклади міста, що може бути корисним для управління та оптимізації витрат бюджетних коштів на освіту.

Метою інноваційної практики “Освітня карта Києва” є забезпечення принципів прозорості, відкритості та ефективності в освітній системі міста. Освітня карта є важливим управлінським та інформаційним інструментом. Використання Освітньої карти допомагає об’єктивно визначати інвестиційні пріоритети, базуючись на даних, а не лише на політичних побажаннях.

Крім того, батьки можуть здійснювати громадський контроль за фінансовим забезпеченням закладу, переглядаючи інформацію про те, що було придбано за бюджетні кошти для кожного закладу окремо. Це дає

можливість переконатися, чи не виділяють вони додаткові кошти на те, на що місто вже виділило кошти з податків, та сприяє більш прозорому та відповідальному використанню бюджетних коштів.

Також система допомагає управлінцям ефективніше розподіляти та використовувати бюджетні кошти, збалансовано здійснювати матеріально-технічне забезпечення та забезпечувати об'єктивність і обґрунтованість інвестиційних рішень.

У результаті місто досягло більшої прозорості та ефективності в освітній галузі, що сприяє підвищенню якості надання освітніх послуг та задоволенню потреб громади.

Щоб запровадити подібну практику в інших громадах, необхідно визначити ключові показники, які будуть відображатися на Освітній карті, та збирати відповідні дані. Для цього необхідно розробити програму моніторингу з метою визначення критичних потреб та інвестиційних можливостей закладів освіти у своїй громаді.

Крім того, важливо визначити пріоритети для інвестування коштів у навчальні заклади та забезпечити їх реалізацію відповідними інвестиційними проєктами. Також необхідно розробити механізми звітності та відкритості витрат, щоб забезпечити громадський контроль за використанням бюджетних коштів на освіту.

У Києві також запроваджено **формулу розподілу коштів на утримання загальноосвітніх навчальних закладів**. Її застосування полегшує визначення бюджетних стель на середню освіту для районів, а також робить процес складання кошторису кожної школи об'єктивнішим та легшим. Разом з тим слід зазначити, що формула має удосконалюватися за своїми показниками на основі практики її використання. При застосуванні формули мають бути передбачені резервні механізми, оскільки окремі школи мають особливості, які неможливо врахувати у формулі.

Формула розподілу коштів на утримання шкіл є важливим кроком до об'єктивного розподілу бюджетних коштів окремим школам. Однак реальний вплив формули залежить від її справедливості та ефективності, а також політичних цілей, досягнення яких вона стимулює.

Цікавим інструментом, який реалізується у містах і залучає містян до визначення пріоритетних проєктів для фінансування міським бюджетом, є **громадський бюджет** або **бюджет участі**. Громадський бюджет – це демократичний механізм співпраці влади і громадян, який дає можливість кожному мешканцю міста брати участь у процесі розподілу коштів місцевого бюджету шляхом представлення пропозиції власного проєкту або прямого голосування за вподобану ініціативу щодо покращення життя в місті.

Метою практики бюджету участі є залучення громадськості до процесу прийняття рішень про розподіл місцевих бюджетних коштів та забезпечення більшої прозорості та відкритості в управлінні містом або територіальною громадою. Ця практика сприяє залученню нових ідей та проєктів для поліпшення життя мешканців міста / ТГ, підвищенню відповідальності місцевих органів влади перед громадою та зміцненню довіри між місцевою владою і громадянами. Ця інноваційна практика підвищує обізнаність громадян щодо місцевих проблем та можливості впливати на них, сприяє розвитку активної громадянської позиції, забезпечує більш ефективне призначення бюджетних коштів.

Наприклад, у Львові існує окрема категорія “Освітні та медичні проєкти”. У 2021 році завдяки бюджету міських ініціатив вдалося реалізувати 48 освітніх проєктів на суму 35,5 млн грн, серед яких – облаштування освітніх просторів шкіл, шкільних харчоблоків, лабораторій, рекреаційних зон тощо.

Впровадження бюджету участі вже активно практикується серед громад. У 2021 році в Україні громадський бюджет було запроваджено у 197 громадах. При запровадженні такої практики варто особливу увагу приділити рівню обізнаності та грамотності закладів освіти щодо популяризації власного проєкту та збору голосів. Оскільки можливості організувати голосування за свій проєкт і тим самим набрати більшу кількість голосів у різних школах є різними. Можна організувати спеціальні інформаційні заходи, де будуть пояснюватися принципи роботи бюджету участі та надаватися консультації щодо участі в процесі планування та визначення пріоритетів, подання проєктів, їх популяризації та голосуванні.

У Маріуполі успішно діяла грантова програма “**Батьківський фонд**”. Основними завданнями програми було створення умов для вирішення питань розвитку матеріально-технічної бази закладів освіти та їх благоустрою, стимулювання ініціативи батьків, прозорості та відкритості благодійних внесків і об’єднання коштів місцевої ради та батьківської громадськості.

Не секрет, що часто благодійні внески батьків на користь освітніх закладів є “тіньовими”, їх обсяг у громаді складно ретельно порахувати, а їх використання є достатньо непрозорим. Саме грантова програма міста Маріуполя “Батьківський фонд” є прикладом вирішення цієї проблеми. Вона ґрунтувалася на взаємодії батьків, адміністрації школи та міської влади для вирішення питань покращення навчального процесу.

Проєкт передбачав подвоєння міською радою суми, зібраної батьківським комітетом у фонд класу або навчального закладу на потреби у поліпшенні навчального процесу, які визначали самі батьки. У такий спосіб стимулювалися ініціативи батьків щодо поліпшення умов навчання та

забезпечення фінансування проєктів, які вони вважають пріоритетними для своїх дітей. Це також сприяло збільшенню прозорості та відкритості використання бюджетних коштів, забезпечувало громадський контроль за використанням коштів на потреби навчальних закладів.

До пріоритетних напрямів грантового фінансування програми “Батьківський фонд” належали поліпшення умов організації освітнього процесу, у тому числі раціональне використання енергоресурсів, благоустрій територій, озеленення, облаштування дитячих ігрових, спортивних майданчиків тощо. У цій грантовій програмі взяло участь 36 шкіл з 63.

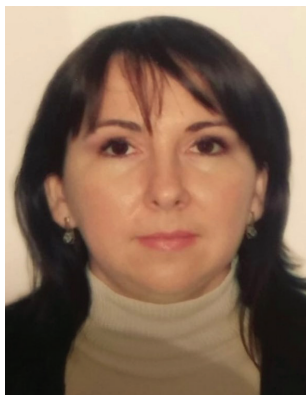
При проведенні аналізу формування видатків було встановлено, що кошти використовувались в основному на придбання комп’ютерного та мультимедійного обладнання, будівельних матеріалів та меблів у заклади освіти. Дуже важливим є залучення місцевих ЗМІ та соціальних мереж до просування інформації про грантову програму, щоб забезпечити максимальну відкритість та прозорість її функціонування. Має бути запроваджено моніторинг та оцінку результатів програми, щоб забезпечити її ефективність та досягнення поставлених цілей.

Ще один цікавий проєкт, який був реалізований у Маріуполі з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів – **“Аутсорсинг непрофільних функцій”**. Його метою стало надання більш якісних послуг з обслуговування приміщень та території закладів освіти.

Із закладів освіти були виведені непрофільні функції для освітян, такі як прибирання території, прання та прасування білизни, послуги з підтримки (утримання, проведення поточних ремонтів) в робочому стані інженерного устаткування будівель центрального опалення, водопостачання, каналізації, енергопостачання, електроосвітлення, санітарного устаткування, зовнішніх та внутрішніх водостоків, ремонту меблів, віконних та дверних прорізів та іншого оснащення, з хімічисти килимів та м’яких меблів. Для виконання цих функцій був створений комунальний заклад “Сервісний центр закладів освіти”, який фінансувався з міського бюджету та перебував у підпорядкуванні Департаменту освіти. Створення такого закладу дало змогу значно поліпшити якість виконання непрофільних функцій для освітян, ефективніше використовувати людські ресурси та видатки бюджету міста.

На сьогодні місто Маріуполь зруйноване та окуповане російським режимом, а Україна все ще перебуває у стані неспровокованої війни з Росією. Проте ми переконані, що представлені в цій монографії рекомендації і позитивні практики є надзвичайно актуальними для того, щоб поліпшити ефективність і прозорість бюджетного процесу в освіті на місцевому рівні, що буде ще більш очікуваним і бажаним під час післявоєнної відбудови.

АВТОРИ МОНОГРАФІЇ



Людмила Борисенко

Людмила Борисенко має 20-річний досвід у формуванні та фінансуванні бюджету освіти м. Києва, у 2019 році була учасником Міжвідомчої робочої групи з розробки формули освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти; у 2018 – 2021 рр. брала участь у розробці та впровадженні Порядку здійснення видатків на дошкільну освіту у місті Києві на основі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, була експертом з питань бюджетування освіти по м. Маріуполь у рамках проєкту “Стратегічне бюджетування діяльності у сфері освіти на місцевому рівні”.



Ян Герчинський

Старший експерт з питань освіти, шведсько-український проєкт “Підтримка децентралізації в Україні”

Доктор Ян Герчинський є старшим консультантом з питань освіти шведсько-українського проєкту “Підтримка децентралізації в Україні”, що фінансується Шведською агенцією з міжнародного розвитку та співробітництва SIDA. Доктор Герчинський має 24-річний досвід у фінансуванні освіти, освітній політиці, а також у розробці та аналізі освітньої стратегії. Він допоміг розробити, запровадити, проаналізувати та скорегувати національні формули розподілу на одного учня:

- для освітньої субвенції в Польщі, співпрацюючи з польським Міністерством національної освіти (1999 – 2001);
- для категорійних і блокових грантів в освіті в Македонії, співпрацюючи з македонським Міністерством освіти і науки (2002 – 2007);
- для освітньої субвенції в Україні, співпрацюючи з Міністерством освіти і науки України (2015 – 2023).

З 2010 по 2012 рр. д-р Герчинський координував фінансований проєкт ЄС щодо посилення стратегічного потенціалу польських органів місцевого самоврядування в освітньому секторі та редагував 7-томну Бібліотеку освіти місцевого самоврядування (2012 р.). Доктор Герчинський брав участь як консультант та автор звітів у багатьох короткострокових проєктах у сфері фінансування, стратегії та управління освітою у країнах з перехідною економікою, включаючи Албанію, Білорусь, Болгарію, Чехію, Грузію, Грецію, Казахстан, Косово, Киргизстан, Литву, Македонію, Молдову, Румунію, Сербію, Таджикистан та Україну, а також у своїй рідній Польщі. Ян Герчинський має ступінь доктора математики.



Гриневич Лілія

Кандидат педагогічних наук, доцент, перший проректор, Київський університет імені Бориса Грінченка

Пройшла всі щаблі професійної кар'єри у сфері освіти: від учителя, директора школи, викладача ЗВО, начальника Головного управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації до Міністра освіти і науки. У 2005 році захистила дисертацію на тему: "Тенденції децентралізації управління освітою у сучасній Польщі". Керувала створенням системи зовнішнього незалежного оцінювання, розробляла відповідні нормативно-правові акти та методологічні матеріали щодо моніторингу якості освіти, була першим директором Українського центру оцінювання якості освіти. Як Голова Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти 7 і 8 скликань у 2012 – 2016 рр. стала співавтором нових Законів "Про вищу освіту", "Про освіту". На посаді Міністра освіти і науки України у 2016 – 2019 рр. ініціювала і запровадила реформу загальної середньої освіти "Нова українська школа", яка спрямована на формування сучасних ключових компетентностей і наскрізних умінь, збереження української ідентичності та ґрунтується на принципах дитиноцентризму, педагогіки партнерства, інклюзивності та інноваційності. Очолювала розробку та була співавтором більшості нормативно-правових актів і концептуальних документів, пов'язаних із реформою освіти.



Матс Олін

Член виконавчого комітету, муніципалітет Смеджебаккен, Швеція

Матс Олін, 1958 року народження, є вчителем шведської мови, літератури та філософії. Викладав у початковій та середній школах. Матс був директором початкової школи в Стокгольмі, де були спеціальні класи для людей з вадами слуху. Він очолював відділи освіти в трьох шведських муніципалітетах: у Солні, Ганінге та Нюнесхамні, відповідаючи за дошкільні заклади, початкові школи, середні школи, освіту дорослих, а також викладав шведську мову для іммігрантів. У Ганінге він керував 2500 співробітниками.

Протягом 8 років Матс був членом правління Державної шкільної інспекції у Швеції. Він також брав участь у розробці навчальної програми для шведського дошкільного закладу.

Проводив лекції та семінари з управління освітою та розвитку школи в багатьох шведських муніципалітетах, Польщі та Україні. Для SALAR International він був зовнішнім експертом з місцевого бюджетування освіти в європейських країнах.

Наразі Матс є членом Муніципальної асамблеї та її виконавчого комітету в муніципалітеті Смеджебаккен.



Ігор Островський

Експерт з питань освіти та ІТ, шведсько-український проєкт “Підтримка децентралізації в Україні”

Ігор Островський – консультант з питань освіти шведсько-українського проєкту “Підтримка децентралізації в Україні”, що фінансується Шведським агентством з міжнародного розвитку та співробітництва SIDA. Ігор Островський має 7-річний досвід роботи у сфері фінансування освіти, та освітньої політики, а також 17-річний досвід роботи в ІТ. У 2006 році брав участь у пілотному ЗНО в Українському центрі оцінювання якості освіти, а у 2008 – 2015 роках продовжив цю роботу в Центрі моніторингу якості столичної освіти. У період з 2016 по 2017 роки працював заступником директора Інституту освітньої аналітики, підпорядкованого Міністерству освіти і науки України, та впровадив нову національну систему управління освітою та інформаційної системи збору статистики освіти ДІСО. З 2017 року як освітній та ІТ-експерт проєкту SALAR Ігор брав участь у розробці та коригуванні формули розподілу освітньої субвенції місцевим органам влади та брав участь у подальшому розвитку системи збору статистичних даних ДІСО (тепер АІКОМ). Має ступінь магістра інформаційних технологій.



Павло Хобзей

Директор Львівського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти

63 роки, математик (київська школа теорії ймовірностей), кандидат фізико-математичних наук.

Співорганізатор та перший директор Львівського фізико-математичного ліцею.

Керівник Управління освіти Львівської міської ради (1994 – 2002) та Головного управління освіти і науки Львівської облдержадміністрації (2005 – 2010). Співавтор стратегічного документа “Основні засади освітньої політики міста Львова” (1999).

Проректор Українського католицького університету (2010 – 2015).

Заступник Міністра освіти і науки України (2015 – 2019).

На сьогодні є директором Львівського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти.

Науково-практичне видання

ЛЮДМИЛА БОРИСЕНКО, ЯН ГЕРЧИНСЬКИЙ,
ЛІЛІЯ ГРИНЕВИЧ, МАТС ОЛІН,
ІГОР ОСТРОВСЬКИЙ, ПАВЛО ХОБЗЕЙ

МІСЦЕВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ОСВІТИ

**Український та регіональний досвід
регулювання і виконання бюджетного
процесу в освіті на муніципальному рівні**

Комп'ютерна верстка *Денделєвої О.В.*

Підписано до друку 00.00.2023. Папір офсет. Друк офсет.
Формат 60x84/16. Ум.-друк. арк. 15,35. Обл.-вид. арк. 16,65.
Наклад 500 прим. Зам. №

Зверстано і надруковано в ТОВ "Видавництво "Юстон"
01034, м. Київ, пр. Перемоги, 62-Б, оф. 2 тел.: (044) 360-22-66,
www.yuston.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 4973 від 09.09.2015 р.



Ян Герчинський має ступінь доктора математики та є старшим консультантом з питань освіти шведсько-українського проєкту “Підтримка децентралізації в Україні” (SALAR International), що фінансується Шведською агенцією з міжнародного розвитку та співробітництва SIDA. Доктор Герчинський має 24-річний досвід у сфері фінансування освіти, освітній політиці, а також у розробці та аналізі освітніх стратегій. Він допоміг розробити,

запровадити, проаналізувати та скорегувати національні формули розподілу освітньої субвенції у Польщі, співпрацюючи з польським Міністерством національної освіти (1999 – 2001), для субвенцій, дотацій та грантів в освіті в Македонії, співпрацюючи з македонським Міністерством освіти і науки (2002 – 2007), для освітньої субвенції в Україні, співпрацюючи з Міністерством освіти і науки України (2015 – 2023).

З 2010 по 2012 рр. д-р Герчинський координував проєкт ЄС щодо посилення стратегічного потенціалу польських органів місцевого самоврядування в освітньому секторі та редагував 7-томну Бібліотеку освіти місцевого самоврядування (2012). Доктор Герчинський брав участь як консультант та автор звітів у багатьох короткострокових проєктах у сфері фінансування, стратегії та управління освітою в країнах з перехідною економікою, включаючи Албанію, Білорусь, Болгарію, Чехію, Грузію, Грецію, Казахстан, Косово, Киргизстан, Литву, Македонію, Молдову, Румунію, Сербію, Таджикистан та Україну, а також у своїй рідній Польщі. Ян Герчинський має ступінь доктора математики.

Книга:

У монографії розглядається правове регулювання та практичне виконання бюджетного процесу в освіті на муніципальному рівні. Два закордонні приклади (Польща, Швеція) протиставляються трьом прикладам з України (Київ, Львів, Маріуполь). Публікація містить детальний огляд законодавчої бази бюджетування освіти в Україні. Монографія адресована муніципальним і національним експертам у сфері освіти та місцевих фінансів.