

МІСЦЕВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ОСВІТИ

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**

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

| ЗМІСТ

Ян Герчинський

Розділ 1. Введення 7

Матс Олін

*Розділ 2. Бюджетний процес в освіті у шведських
муніципалітетах: Приклад* 17

Ян Герчинський

*Розділ 3. Бюджетний процес в освіті на місцевому рівні
в Польщі* 75

Ян Герчинський

*Розділ 4. Правові засади бюджетування освіти на місцевому
рівні в Україні* 101

Ян Герчинський, Ігор Островський

Розділ 5. Бюджетування освіти в Києві 137

Павло Хобзей

Розділ 6. Бюджетування освіти у Львові 175

Людмила Борисенко

Розділ 7. Бюджетування освіти у Маріуполі 209

Лілія Гриневич, Ян Герчинський

Розділ 8. Рекомендації 237

Автори монографії 261

Розділ 1. ВВЕДЕННЯ

Ян Герчинський

Вступ	8
1.1 Процес децентралізації в Україні	11
1.2 Середня освіта як децентралізована функція	13

Вступ

Умови, за яких було започатковано підготовку цієї публікації та за яких ця підготовка завершується, не могли бути більш драматично відмінними. У липні 2021 року Україна також була країною у стані війни, адже Крим і важливі території Донбаського регіону, включно з обласними центрами – Донецьком і Луганськом, уже перебували під тимчасовою окупацією Росії, а на замороженій лінії фронту точилися щоденні обстріли. Однак навіть за таких умов більша частина країни жила мирним життям. Україна – демократична країна, що позбувалася радянського минулого, з досвідом мирної передачі влади через загальнонаціональні вибори, у демократичний спосіб. Україна започаткувала та впроваджувала цілу низку структурних реформ, які звичайно змінювалися та коригувалися наступними урядами, але, тим не менш, продовжувалися та зміцнювалися. Серед цих реформ процес децентралізації став, напевно, найґрунтовнішим відривом від успадкованих радянських традицій, і, очевидно, був дуже успішним. По всій країні реалізовувалась перша комплексна реформа освіти під назвою “Нова українська школа”.

Починаючи з лютого 2022 року і дотепер, Україна є державою, яка захищається від неспровокованої повномасштабної агресії з боку Російської Федерації. Саме тому продовження реформ мало відійти на другий план, щоб розв’язати найгостріші надзвичайні ситуації. Оскільки багато бюджетних ресурсів спрямовуються саме на оборонні та військові потреби,

процес децентралізації було призупинено, якщо не частково скасовано. У цьому контексті дискусії про те, як відбувається децентралізація в освіті на місцевому рівні та як демократично обрані органи територіальних громад здійснюють бюджетний процес, можуть здатися не надто актуальними.

Особливо болючим для авторів цієї книги є знищення Маріуполя, одного з трьох міст, відібраних для детального огляду, разом з Києвом і Львовом. Маріуполь був містом, яке започаткувало амбітні реформи, прагнучи стати важливим центром освіти, культури та новітніх технологій. Місто прийняло Стратегію розвитку Маріуполя на період до 2030 року й почало впроваджувати зміни та вдосконалення в усіх сферах життя громади, в тому числі управління та бюджетування у сфері освіти. Усі ці досягнення зараз зведені нанівець масштабними руйнуваннями та окупацією.

Попри все це, Україна має вже сьогодні готуватися до повоєнної відбудови, перезапуску та продовження призупинених структурних реформ. Для успішного вирішення цих викликів варто розуміти успіхи та обмеження реформ, які впроваджувалися до лютого 2022 року. Автори цієї книги визнають, що на цей час уся увага має бути сконцентрована на відсічі російської агресії та відновленні контролю над державними кордонами, але при цьому вважають корисним для майбутньої відбудови завершити аналіз бюджетного процесу в освіті, розпочатий у середині 2021 року, та опублікувати результати цього аналізу у надзвичайно складних умовах сьогодення. Ми вважаємо, що уроки трьох обраних міст і рекомендації, сформульовані на цій основі з використанням регіонального досвіду Швеції та Польщі, є важливими для України. Ми також вважаємо своїм обов'язком повною мірою висвітлити у цій книзі досвід Маріуполя з його інноваційними методами бюджетування та управління. Він є корисним для всіх територіальних громад в Україні, навіть попри те, що відбудова міста буде дуже болісним і тривалим процесом. Ми також включаємо до цієї книги досвід Маріуполя на знак солідарності з цим неймовірним містом.

Метою цієї публікації є огляд поточного процесу бюджетування в освіті в Києві, Львові та Маріуполі, а також висвітлення досвіду двох інших країн – Польщі та Швеції. У цьому дослідженні описано виклики бюджетування в освіті та представлено конкретні інноваційні процедури бюджетування, запроваджені в містах. Три обрані міста мають тривалий досвід автономного бюджетування на місцевому рівні, на відміну від більшості територіальних громад, які були створені лише протягом останніх кількох років. Досвід цих міст буде особливо корисним для всіх нових територіальних громад. Крім того, три міста були відібрані, щоб представити регіональні відмінності в межах України.

Ця книга обмежується сферою загальної середньої освіти, але без урахування спеціальних шкіл, які виконують також важливу соціальну функцію, покладену на всі територіальні громади.

Повний бюджетний процес складається з підготовки бюджету (зазвичай у другому півріччі), прийняття бюджету (як правило, у грудні), виконання бюджету (протягом усього бюджетного року), за необхідності – внесення змін до бюджету (кілька разів протягом бюджетного року) та звітування про виконання бюджету (як правило, у першому кварталі наступного року). Ця монографія присвячена безпосередньо питанням підготовки та прийняття бюджету.

Наприкінці варто зауважити, що, говорячи про освітні бюджети, ми зосереджуємося виключно на частині видатків. Звичайно, в освітній сфері також є певні надходження, зокрема внесення батьками плати за харчування в дошкільних закладах, оренда приміщень чи надання додаткових освітніх послуг у сфері середньої освіти, виплати студентам, які здобувають професійну або вищу освіту, але ці надходження досить незначні. З цієї причини в книзі аналізуються лише видатки: яким чином місто виділяє кошти на середню освіту, зокрема для кожної школи.

У цьому вступі в першому підрозділі стисло розглядається процес децентралізації в Україні, а в другому підрозділі характеризується роль середньої освіти як ключової функції, яку здійснюють територіальні громади внаслідок децентралізації.

Скорочення, використані в книзі, наведені в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1. Використані скорочення

КМДА	Київська міська державна адміністрація
КМР	Київська міська рада
РДА	Районна державна адміністрація
ТГ	Територіальна громада
РУО	Районне управління освіти
ДФ КМДА	Департамент фінансів КМДА
ДОН КМДА	Департамент освіти і науки КМДА
КЕКВ	Коди економічної класифікації видатків бюджету
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
КМУ	Кабінет Міністрів України
Мінфін	Міністерство фінансів України
МОН	Міністерство освіти і науки України

1.1. Процес децентралізації в Україні

Процес децентралізації в Україні було розпочато у 2016 році та завершено у 2020 році. Під час цього процесу відбулося укрупнення 12 тисяч малих громад, які не мали суттєвих адміністративних та бюджетних повноважень, зі створенням 1438 автономних, фінансово стійких та демократично обраних територіальних громад (тимчасово так званих *об'єднаних територіальних громад*) і передачею їм усіх функцій, які раніше виконували райони. Територіальні громади приймають власні бюджети та мають прямі фінансові відносини з державним бюджетом, на відміну від малих громад до процесу об'єднання. Вони надають своєму населенню численні адміністративні та соціальні послуги, включаючи дошкільну, середню та позашкільну освіту. Попри однакову назву – це абсолютно різні територіальні утворення. До 2016 року лише колишні міста обласного значення (їх близько 150) користувалися правами, якими тепер наділені всі громади. Ці міста не мали потреби в об'єднанні чи укрупненні, хоча багато з них пішли на такий крок шляхом приєднання деяких навколишніх сільських громад.

Починаючи з 2016 року, процес об'єднання проводився в інклюзивний та демократичний способи. Регіональні плани об'єднання були затверджені після консультацій з місцевими представниками та часто коригувалися вже під час цього процесу у відповідь на зміни в очікуваннях на місцях. На початку реформи цей процес був добровільним і відбувався лише тоді, коли місцеві мешканці були готові взяти на себе нові обов'язки разом з новими правами. Лише у 2021 році решту громад було об'єднано в законодавчий спосіб. У таблиці 1.2 нижче відображено процес об'єднання з виокремленням колишніх міст обласного значення.

Таблиця 1.2. Процес об'єднання територіальних громад

Рік	Кількість новостворених територіальних громад
2015 (колишні міста обласного значення)	151
2016	137
2017	187
2018	270
2019	97
2020	39
2021	557
Усього	1 438

На цей час територіальні громади охоплюють усе населення та всю територію України, за винятком тимчасово окупованих територій на сході країни та окупованого Криму. Усі територіальні громади мають однаковий правовий статус, однакові визначені законами повноваження щодо доходів і видатків та однакові повноваження у багатьох сферах життя – від надання основних адміністративних послуг до забезпечення важливих соціальних функцій, які потребують значного фінансування, таких як соціальний захист, освіта та охорона здоров'я (які раніше належали до повноважень міст обласного значення та районів). Поняття “місто обласного значення” втратило свій сенс і було виключено з українського законодавства.

Об'єднання громад з подальшою передачею повноважень супроводжувалося далекосяжними змінами в управлінні, фінансуванні та моніторингу важливих соціальних функцій, таких як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист. Галузеві міністерства, в тому числі Міністерство освіти і науки України, розробляють нові процедури та нові інструменти управління, необхідні для децентралізованих секторів, зокрема – освіти. Ці інструменти включають нові процедури впровадження галузевих реформ (таких як “Нова українська школа”), нові фінансові трансферти (такі як освітня субвенція та інші субвенції на різні освітні цілі), нові бази даних (такі як DICO / AIKOM) або нові інструменти для оптимізації шкільної мережі (наприклад, опорні школи та школи-філії). Управління соціальними секторами в Україні наразі вимагає діалогу та співпраці різних рівнів незалежних адміністрацій. Усе це суттєво наблизило Україну до стандартів Європейського Союзу.

Досвід країн регіону, які нещодавно впроваджували децентралізацію (зокрема, Польщі та Литви), свідчить про те, що процес адаптації галузевих законів і процедур до вимог щодо ведення демократичного діалогу серед усіх заінтересованих сторін у децентралізованій системі триватиме ще багато років, у міру того як Україна віднаходитиме власний баланс між повноваженнями держави та органів місцевого самоврядування у кожній галузі. Важливу роль у цих громадських обговореннях відіграватимуть національні та регіональні асоціації органів місцевого самоврядування.

Важливою сферою, яка залишилася неадаптованою до вимог децентралізації, є бюджетний процес. Він все ще міцно вкорінений в успадкованому з минулих часів підході “згори вниз”, який добре налаштований для централізованого управління, але з кожним роком стає все більш застарілим. Недоліки чинної моделі бюджетування, звичайно, є специфічними для кожного соціального сектору, тому аналіз і перегляд слід починати саме на рівні окремих секторів, перш ніж говорити про весь процес бюджетування на місцевому рівні.

1.2. Середня освіта як децентралізована функція

Відповідно до Конституції Україна має три рівні управління на місцевому рівні: територіальні громади (до яких також відноситься місто Київ зі спеціальним статусом), райони та області. Проте райони втратили всі свої функції та доходи, а районні адміністрації виживають за рахунок державних дотацій, тому ми надалі не будемо їх враховувати. Усі рівні визнаються в Україні як органи місцевого самоврядування, навіть зважаючи на те, що бюджетна та інституційна автономія областей є обмеженою. Два фактично функціонуючі рівні мають різні повноваження в кожному секторі.

Для аналізу повноважень громад і областей ми наводимо частки місцевих видатків у розрізі функціональної класифікації за 2021 бюджетний рік. Ми не використовуємо даних за 2022 бюджетний рік, оскільки вони вже відображають коригування бюджету відповідно до умов повномасштабної російської агресії.

У таблиці 1.3 нижче наведено основні повноваження громад (включаючи місто Київ), виражені у бюджетних видатках за 2021 рік. Зауважимо, що включення Києва до територіальних громад не є стандартною українською процедурою, оскільки як місто зі спеціальним статусом воно має низку особливостей (розглянутих в розділі 5) і в деяких аспектах схоже на область. Однак як засновник загальноосвітніх шкіл – це, безперечно, лише дуже велика територіальна громада, тому місто включене до таблиці 1.3.

Таблиця 1.3. Основні повноваження громад у розрізі бюджетних видатків (2021 р.)

Повноваження	Видатки (млн грн)	Частка видатків (%)
Загальнодержавні функції	59 462	12,9%
Громадський порядок, безпека та судова влада	1 602	0,3%
Економічна діяльність	75 442	16,4%
Охорона навколишнього природного середовища	1 470	0,3%
Житлово-комунальне господарство	44 264	9,6%
Охорона здоров'я	21 872	4,7%
Духовний та фізичний розвиток	20 597	4,5%

Закінчення табл. 1.3

Освіта	216 146	46,9%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	19 739	4,3%
Усього	460 593	100,0%

Зауважимо, що освіта дійсно є найбільшим повноваженням, переданим територіальним громадам, на яке припадає близько 47% усіх місцевих видатків. Іншими важливими функціями є економічна діяльність та загальнодержавні функції.

Далі в таблиці 1.4 представлено основні повноваження областей, виражені у бюджетних видатках у 2021 році. Тут місто Київ не враховується.

Таблиця 1.4. Основні повноваження областей у розрізі бюджетних видатків (2021 р.)

Повноваження	Видатки (млн грн)	Частка видатків (%)
Загальнодержавні функції	26 882,24	19,7%
Громадський порядок, безпека та судова влада	137,41	0,1%
Економічна діяльність	36 918,00	27,0%
Охорона навколишнього природного середовища	950,56	0,7%
Житлово-комунальне господарство	12 466,55	9,1%
Охорона здоров'я	11 233,57	8,2%
Духовний і фізичний розвиток	6 791,32	5,0%
Освіта	32 931,87	24,1%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	8 328,41	6,1%
Усього	136 639,92	100,0%

Варто відзначити, що розподіл основних повноважень областей дуже відрізняється від розподілу повноважень громад. Освіта становить лише 24% обласного бюджету, і це переважно стосується спеціальних шкіл, закладів позашкільної освіти, а також закладів професійно-технічної та фахової передвищої освіти.

Повноваження територіальних громад у сфері освіти поширюються на заклади дошкільної освіти, загальноосвітні середні школи (1 – 11 класи), заклади позашкільної освіти, спеціальні загальноосвітні школи, заклади професійно-технічної освіти (міста – обласні центри) та як виняток – університет у місті Києві. Нижче в таблиці 1.5 представлено основні повноваження громад (включаючи місто Київ) у сфері освіти, виражені у бюджетних видатках у 2021 році.

Таблиця 1.5. Основні повноваження громад у сфері освіти в розрізі бюджетних видатків (2021 р.)

Повноваження	Видатки (млн грн)	Частка видатків (%)
Дошкільна освіта	48 473	22,4%
Загальна середня освіта	140 003	64,8%
Професійно-технічна освіта	4 286	2,0%
Фахова передвища та вища освіта	1 808	0,8%
Післядипломна освіта	48	0,0%
Позашкільна освіта	12 484	5,8%
Інші заклади та заходи у сфері освіти	9 044	4,2%
Усього	216 146	100,0%

Зазначимо, що середня освіта становить 65% усіх освітніх витрат. Беручи до уваги дані таблиці 1.3, можемо зробити висновок про те, що середня освіта є найбільшою функцією, яку виконують територіальні громади, на рівні 30% усіх бюджетів громад. Частка дошкільної освіти у витратах на освіту становить трохи більше 20%, що відображає низькі показники охоплення дітей дошкільною освітою в Україні, а також дуже низький рівень оплати праці персоналу дошкільних закладів.

Обласні адміністрації відповідають за середні спеціалізовані школи-інтернати, спеціальні заклади загальної середньої освіти, за позашкільну і післядипломну освіту, заклади професійно-технічної освіти, заклади фахової передвищої освіти, які також надають середню освіту. Далі в таблиці 1.6 наведено основні повноваження областей у сфері освіти в розрізі бюджетних видатків у 2021 році.

Таблиця 1.6. Основні повноваження областей у сфері освіти в розрізі бюджетних видатків (2021 р.)

Повноваження	Видатки (млн грн)	Частка видатків (%)
Дошкільна освіта	66	0,2%
Загальна середня освіта	9 555	29,0%
Професійно-технічна освіта	9 435	28,6%
Фахова передвища та вища освіта	9 240	28,1%
Післядипломна освіта	855	2,6%
Позашкільна освіта	942	2,9%
Інші заклади та заходи у сфері освіти	2 839	8,6%
Усього	32 932	100,0%

Області управляють і фінансують лише незначну частину спеціальних закладів дошкільної освіти; їхні основні повноваження, приблизно на тому ж рівні, включають заклади загальної середньої освіти, професійно-технічної освіти, фахової передвищої освіти, а також вищої освіти. Крім того, освітній бюджет областей значно менший ніж освітній бюджет територіальних громад (див. таблиця 1.5).

Таким чином, освіта, особливо загальна середня, є найдорожчою функцією, яку покладено на територіальні громади. Це виправдовує особливу увагу до бюджетування освіти на місцевому рівні, як і зроблено в цій книзі.

Розділ 2. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В ОСВІТІ У ШВЕДСЬКИХ МУНІЦИПАЛІТЕТАХ: ПРИКЛАД

Матс Олін

Вступ	18
2.1 Законодавча база, що регулює бюджетний процес у сфері освіти	20
2.2 Муніципалітет Ганінге	35
2.3 Бюджетний процес у сфері освіти в Ганінге	39
2.4 Висновки	63
<i>Додаток А. Цілі політики та показники прогресу в освіті в Ганінге</i>	<i>65</i>
Посилання	70

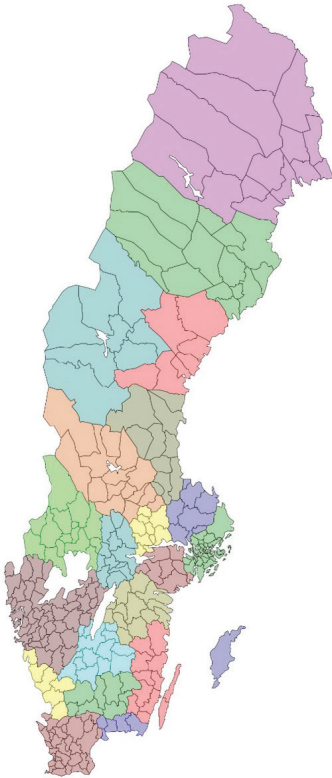
Вступ

Швеція – країна з високим ступенем децентралізації. Основні децентралізовані функції у таких сферах, як освіта, соціальний захист, містобудування, комунальне господарство, місцевий економічний розвиток, аварійно-рятувальні роботи, охорона довкілля тощо, належать до повноважень 290 муніципалітетів (*kommuner*), тоді як повноваження у сферах охорони здоров'я (крім профілактики), культури та регіональної координації делеговано 21 регіону (*regioner*). На мапі 2.1 нижче схематично представлено регіони та муніципалітети Швеції (білим кольором усередині країни позначено великі озера).

Унікальною рисою місцевого самоврядування у Швеції є особлива роль Шведської асоціації місцевих влад і регіонів SALAR (*Sveriges Kommuner och Regioner*). Ця асоціація не лише представляє муніципалітети та регіони у внутрішніх обговореннях з урядом Швеції, але й виконує багато національних функцій, зокрема збирає і представляє національну статистику та готує прогнози щодо податкових надходжень. У сфері освіти SALAR веде переговори та укладає колективні договори з профспілками педагогічних працівників. SALAR також збирає окремі національні статистичні дані та забезпечує функціонування національної бази даних Kolada (www.kolada.se), що включає інформацію та індикатори щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Ця база

даних містить повні статистичні дані та великий набір індикаторів у галузі освіти.

Мапа 2.1. Регіони та муніципалітети Швеції



У Швеції органи місцевого самоврядування користуються широкою автономією в питаннях внутрішньої адміністративної структури, функціонування та організації бюджетного процесу. Тому найкращий спосіб розглянути місцевий бюджетний процес у сфері освіти – проаналізувати приклад одного шведського муніципалітету.

У цьому розділі для надання автентичного прикладу ми обрали муніципалітет Ганінге (*Haninge kommun*), розташований на південному сході Стокгольмського округу. Тому огляд адміністративної структури шведських муніципалітетів включатиме приклади практичних рішень, запроваджених у Ганінге.

Функціонування органів місцевого самоврядування у Швеції регулюється Законом про місцеве самоврядування 1991 року (*Kommunallagen*). Функції та адміністративна структура муніципалітетів описуються в розділі 2.1. У наступному розділі представлено огляд

муніципалітету Ганінге, включно з місцевою мережею шкіл. Розділ 2.3 присвячений детальному опису бюджетного процесу в системі освіти Ганінге.

Я висловлюю подяку доктору Яну Герчинському за багато корисних дискусій та суттєвий внесок у цей розділ.

2.1. Законодавча база, що регулює бюджетний процес у сфері освіти

Бюджетний процес у муніципалітетах Швеції регулюється Законом про місцеве самоврядування. У широкому сенсі цей Закон визначає, коли має прийматися рішення про бюджет, що саме має включати таке рішення та на що має бути орієнтований бюджетний процес, а саме – на “належне економічне управління” (Закон про місцеве самоврядування, розділ 8 “Економічне управління”, глава 1). Натомість деталі бюджетного процесу, в тому числі деталізований бюджетний календарний план, кожен муніципалітет визначає самостійно.

“Належне економічне управління” – це набір фіскальних принципів, яких мають дотримуватися всі муніципалітети у своєму бюджетному процесі. Ці принципи передусім включають вимогу щодо забезпечення позитивного балансу, тобто муніципалітет не повинен мати дефіцит бюджету в будь-якому бюджетному році. Якщо в якомусь році виникає дефіцит бюджету, він має бути погашений протягом трьох років, і це означає, що протягом наступних трьох років місцевий бюджет повинен мати позитивне сальдо, загальна сума якого протягом цих трьох років (або раніше) має дорівнювати розміру дефіциту відповідного року.

Шведські муніципалітети більш точно визначають, як вони розуміють “ефективне економічне управління” у своїх стратегічних і бюджетних документах. Наприклад, у бюджетному документі муніципалітету Ганінге на 2021 рік “Цілі та бюджет на період 2021 – 2022 років” зазначено: “Належне управління фінансами означає, що муніципалітет досягає своїх операційних і фінансових цілей у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Економічна діяльність має провадитися довгостроково, ефективно та результативно. Як загальна відправна точка для ефективного економічного управління, кожне покоління повинне самостійно нести витрати на послуги, які воно споживає”.

Закон про місцеве самоврядування не визначає наслідків у разі, якщо муніципалітет не забезпечує “належне економічне управління”. Так, більшість правників у академічних колах погоджуються з тим, що муніципалітет у Швеції, на відміну від ситуації в багатьох інших країнах, не може збанкрутувати. Законодавство про банкрутство не поширюється на муніципалітети (висновок окружного суду Оскарсхамна 1996 року). Якщо муніципалітет продовжує бути неспроможним виконувати свої фінансові зобов'язання, зрештою це питання вирішується Урядом (Riberdahl 1992, Kallberg 2017).

2.1.1. Адміністрація муніципалітетів Швеції

Головним органом місцевої адміністрації є її законодавчий орган – муніципальна рада (*kommunfullmäktige*), вибори до якої проводяться кожні чотири роки (одночасно з виборами до Парламенту Швеції та регіональних асамблей). Муніципальна рада налічує у своєму складі від 31 до 101 члена: ця кількість є завжди кратною десяти плюс один, залежно від чисельності населення муніципалітету. Наприклад, муніципальна рада Ганінге, що налічує понад 90 тисяч жителів (див. табл. 2.4), має 61 депутата. Як правило, рада засідає один раз на місяць, за винятком липня. Муніципалітети у Швеції не мають обраного чи призначеного мера.

Вибори до муніципальних рад проводяться на пропорційній основі, коли кількість місць від кожної партії визначається кількістю відданих за неї голосів (використовуючи при розподілі мандатів так званий модифікований метод Сант-Лагю (див. Laakso, Taagerer 1978)). Кожен виборець голосує або за партійний список, або за обраного кандидата з партійного списку. Лише ті партії, які набрали не менше 2 чи 3 відсотків голосів (залежно від того, чи є в муніципалітеті один чи більше виборчих округів) на загальних виборах у муніципалітеті, одержують місця в раді. Від кожної партії кандидати, які набрали більшість голосів, обираються членами муніципальної ради. Разом з членами ради обираються їх заступники, що є специфічною шведською посадою. Кожна партія має таку саму кількість заступників, як і дійсних членів ради. Заступниками є кандидати з партійного списку, які набрали більшу кількість голосів у рейтингу нижче тих, кого було обрано до ради. Якщо член ради з будь-якої причини відсутній, замість нього може проголосувати член, який його заміщує. Така система гарантує, що кількість голосів від кожної партії відображає результати виборів, навіть якщо деякі члени ради хворіють чи з інших причин не можуть взяти участь у роботі виборного органу. Заступники беруть участь у засіданнях ради та засіданнях комітетів, можуть брати участь в обговореннях, але без права голосу.

Шведські муніципалітети мають широку автономію в питаннях організації своєї роботи. Закон про місцеве самоврядування визначає таке: "Рада призначає комітети, необхідні в доповнення до виконавчого комітету для виконання повноважень муніципалітету чи ради округу відповідно до спеціального рішення та з метою здійснення іншої діяльності".

Таким чином, кожен муніципалітет має виконавчий комітет (*kommunstyrelsen*) і може мати інші комітети на власний розсуд. Виконавчий комітет представляє муніципалітет, керує його справами та готує рішення для розгляду та прийняття радою. Зокрема, саме виконавчий

комітет готує міський бюджет. Кількість членів виконавчого комітету визначає рада, але комітет не може складатися менше ніж з п'яти осіб.

Голова виконавчого комітету часто вважається мером муніципалітету, хоча офіційно посади мера у Швеції немає. Це штатна оплачувана посада, яка має назву "комісар муніципалітету" (*kommunalråd*). Усі інші члени муніципальної ради, а також їхні заступники отримують винагороду лише за участь у засіданнях ради. Крім того, муніципалітет може призначити, у разі прийняття такого рішення, додаткових комісарів, які представляють різні партії в раді, а також кількох політичних секретарів, що забезпечують діяльність цих партій. Політичний секретар виконує лише допоміжну адміністративну роль і не має повноважень приймати рішення. Кількість муніципальних комісарів і політичних секретарів, а також винагорода, яку вони одержують, визначаються кожним муніципалітетом відповідно до його потреб.

У Ганінге, наприклад, виконавчий комітет включає шість комісарів від політичної більшості та одного від опозиції. Також призначено дев'ять політичних секретарів.

Крім виконавчого комітету, рада може створювати інші комітети для управління муніципалітетом. Члени цих комітетів можуть бути обрані серед депутатів муніципальної ради, але членами також можуть бути запрошені фахівці, які не є членами ради. Кількість і повноваження таких спеціалізованих комітетів визначає рада, як і розподіл повноважень між ними та виконавчим комітетом. Зокрема, на відміну від багатьох країн, у Швеції необов'язково створювати бюджетний чи фінансовий комітет. Якщо спеціалізовані комітети не створені, всі повноваження з управління виконує виконавчий комітет. Різні муніципалітети обирають різні моделі управління відповідно до своїх потреб.

У Ганінге поряд з виконавчим комітетом функціонує дев'ять призначених комітетів, у тому числі два комітети у сфері освіти: Комітет дошкільної та обов'язкової освіти та Комітет з питань старшої школи та освіти дорослих (див. рис. 2.2). Ганінге не має спеціально визначеного фінансового комітету. Також відсутній окремий фінансовий (бюджетний) відділ.

Кожен комітет має виконавчий орган, що складається з голови, першого та другого заступників. Голова та перший заступник представляють політичну більшість, другий заступник — опозицію. Як і всі члени ради, вони також мають трьох заступників. Виконавчий орган планує роботу та готує засідання всього комітету.

Комітети є політичними органами муніципалітету, що визначають політичні цілі та забезпечують їх досягнення. Діяльність комітетів забезпечують департаменти, які є підрозділами з адміністративними функціями. Один департамент може обслуговувати декілька комітетів. Начальни-

ки департаментів призначаються виконавчим комітетом. Керівництво департаменту або його управлінська команда складається з керівника департаменту, керівників різних підрозділів у складі департаменту, а також, як правило, економічного контролера та менеджера з питань управління персоналом. Працівники департаментів, в тому числі керівництво, не є політичними посадовими особами і тому не замінюються при зміні політичної більшості в раді за результатами місцевих виборів. Функція департаментів полягає у здійсненні всієї адміністративної роботи відповідно до вимог і доручень комітетів, які вони обслуговують. Кількість і сфери відповідальності департаментів, їх підпорядкування комітетам визначає муніципальна рада, а штатну чисельність та оплату праці – керівник відповідного департаменту в межах виділеного бюджету.

Наприклад, у Ганінге функціонують чотири департаменти та окремий підрозділ, що забезпечує діяльність виконавчого комітету (див. рис. 2.2). Обидва комітети з питань освіти обслуговує департамент освіти.

2.1.2. Повноваження шведських муніципалітетів

Муніципалітети є основним рівнем місцевого самоврядування у Швеції. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування 1991 року, функції муніципалітетів у Швеції охоплюють такі сфери:

- догляд за дітьми раннього віку та дошкільна освіта;
- освіта (початкова, базова середня, повна середня, освіта дорослих);
- охорона здоров'я (тільки профілактичного профілю);
- соціальний захист (допомога сім'ям, дітям, людям похилого віку та інвалідам);
- громадський транспорт (спільно з регіональним управлінням у сфері громадського транспорту, експлуатація та ремонт доріг);
- містобудування та будівництво, муніципальне житло;
- аварійні служби, включаючи пожежну бригаду (крім поліції);
- захист довкілля;
- економічний розвиток, включаючи зайнятість, промислові та комерційні послуги;
- санітарія (водопостачання, збір та утилізація відходів, очищення стічних вод).

Відносну значимість цих повноважень ілюструють відповідні частки у загальних місцевих видатках, як показано в таблиці 2.1 нижче (Herczyński 2018).

Таблиця 2.1. Видатки муніципалітетів у Швеції (2016 р.)

Вид видатків	Розмір (млрд шведських крон)	Частка
Політична діяльність	6,8	1,1%
Інфраструктура та захист	43,3	6,8%
Культурно-оздоровчі послуги	29,8	4,7%
Послуги у сфері дошкільної освіти, педагогічний догляд	72,3	11,3%
Обов'язкова освіта, дошкільний (нульовий) клас, заклади позашкільної освіти	138,3	21,6%
Старша школа (зі спеціальною школою)	43,9	6,9%
Освіта дорослих та інша освіта	9,3	1,5%
Догляд за людьми похилого віку	117,5	18,4%
Послуги та програми для осіб з інвалідністю	70,7	11,1%
Індивідуальний та сімейний догляд	43,5	6,8%
Спеціальні цільові заходи	38,5	6,0%
Комерційна діяльність	21,9	3,4%
Інша діяльність	3,8	0,6%
Усього	639,6	100,0%

Як показано в таблиці 2.1, видатки на освіту (від дошкільної освіти до освіти дорослих) становлять понад 41% усіх видатків шведських муніципалітетів, а отже, освіта є найважливішою функцією на муніципальному рівні (більш докладно в підрозділі 2.1.3). Муніципалітети є засновниками закладів дошкільної освіти та обов'язкової середньої освіти (1 – 9 класи), старших шкіл (10 – 12 класи), тобто відповідають за управління цими закладами, включаючи прийняття рішень стосовно мережі та призначення директорів шкіл, а також за їх фінансування – як поточної діяльності, так і інвестиції.

Крім того, варто додати, що у Швеції охорона здоров'я також є децентралізованою функцією, яка належить до повноважень округів / регіонів.

Важливим повноваженням шведських муніципалітетів є право встановлювати ставку податку на доходи фізичних осіб для всіх мешканців

муніципалітету. Це означає, що якщо муніципалітет планує збільшити витрати (наприклад, на освіту), він може прийняти рішення про підвищення ставки податку для збільшення своїх доходів. Рішення про рівень оподаткування є важливою частиною процесу формування місцевого бюджету. Податкові надходження формують основні доходи шведських муніципалітетів, що ілюструє таблиця 2.2 нижче (Herczyński 2018).

Таблиця 2.2. Доходи муніципалітетів Швеції (2016 р.)

Вид доходів	Розмір (млрд шведських крон)	Частка
Податкові надходження	432,9	65,2%
Загальні субвенції з державного бюджету	88,9	13,4%
Спеціально визначена державна дотація	57,7	8,7%
Збори	34,8	5,2%
Продаж бізнесу та приміщень	5,5	0,8%
Оренда	19,4	2,9%
Інші доходи	24,9	3,7%
Усього	664,2	100,0%

Тут ми бачимо, що податкові надходження становлять понад 65% усіх доходів шведських муніципалітетів, тоді як субвенції та дотації з державного бюджету – 22%. Це вказує на те, що шведські муніципалітети є досить незалежними від національного уряду, а їх залежність від фінансування з державного бюджету – обмежена.

2.1.3. Освіта у шведських муніципалітетах

У Швеції існує два рівні шкільної освіти: обов'язкова освіта (з 1 по 9 класи) та старша школа (3 роки навчання). Обов'язкова освіта також включає необов'язковий підготовчий клас, який іноді називають “нульовим класом”, для шестирічних дітей. Навчальні програми для всіх рівнів освіти затверджує Національне агентство освіти Швеції (Skolverket).

Шведські муніципалітети є засновниками закладів дошкільної освіти, базової (обов'язкової) середньої освіти, старших шкіл, а також деяких інших навчальних закладів. Вони визначають власну шкільну мережу та фінансують її, часто використовуючи місцеві освітні ваучери (див.

підрозділ 2.1.5). При цьому муніципалітети не отримують цільової чи загальної субвенції на освіту з державного бюджету. Як бачимо з таблиці 2.2 вище, основним джерелом наповнення місцевих бюджетів і основним джерелом фінансування освіти є податок на доходи фізичних осіб.

Старша школа може бути теоретичного (академічного) або професійно-технічного спрямування. Міністерство освіти визначає 18 освітніх профілів для старшої школи – як академічні, так і професійно-технічні. Деякі старші школи можуть пропонувати учням і забезпечувати навчання за всіма національними профілями, але це не є обов'язковим. Кожен муніципалітет відповідає за визначення мережі старших шкіл, тобто їх кількості та розташування, а також встановлює конкретні профілі, за якими вони провадять навчання. При цьому кожен муніципалітет зобов'язаний гарантувати всім своїм учням можливість обрати будь-яку національну програму, навіть якщо цей муніципалітет не пропонує всіх програм.

У Швеції немає зовнішніх іспитів. Зарахування до старшої школи здійснюється на основі оцінок, отриманих учнем після завершення обов'язкового рівня освіти. Для усіх предметів встановлено шкалу оцінок від А до F, де А є найвищою оцінкою, а F означає, що учень не досяг визначеного мінімуму. На програми академічного спрямування зараховуються учні, які після завершення базової середньої освіти мають задовільні оцінки з 12 предметів, а на програми професійно-технічного спрямування – з 8 предметів.

Як засновники шведські муніципалітети також призначають директорів шкіл. Для прийняття рішення про призначення муніципалітет має провести відкритий конкурс, який починається з оголошення про вакансію, в якому зазначаються формальні та неформальні вимоги до кандидатів. Формальні вимоги можуть включати рівень освіти та попередній досвід, а неформальні – очікуване ставлення до роботи чи учнів. Кандидати проходять співбесіду з представниками як муніципалітету, так і відповідних профспілок. У випадку Ганінге такі співбесіди проводять керівники підрозділів департаменту, що відповідає за освіту. Муніципалітет також має провадити консультації з профспілками та знати їхню думку, але не зобов'язаний виконувати надані рекомендації. Крім того, муніципалітет приймає рішення про звільнення директорів шкіл, однак такі випадки трапляються рідко, адже якщо керівник департаменту втрачає довіру до директора, то в більшості випадків такий директор добровільно йде з посади.

Шведські навчальні заклади мають високий ступінь бюджетної автономії: школи приймають власні бюджети, виходячи з обсягу доходів і планування видатків. Доходи шкіл включають трансферти від муніци-

палітету та надходження в рамках участі в національних і міжнародних проєктах. Основний трансферт від муніципалітету передається у формі освітніх ваучерів, і це означає, що таке фінансування пропорційне кількості учнів у закладах дошкільної та середньої освіти (відповідно до рівня освіти та профілю, див. підрозділ 2.1.5).

Бюджетна автономія шведських шкіл поширюється також на заробітну плату шкільного персоналу, включаючи всіх вчителів. Кожен учитель підписує індивідуальний трудовий договір з директором школи та обговорює свою заробітну плату, яка буде визначена в трудовому договорі. У Швеції немає національної схеми оплати праці вчителів, натомість існує два типи колективних договорів – національний і муніципальний. Це дуже важливо для бюджетного процесу в освіті, оскільки заробітна плата вчителів є серйозною статтею витрат для шкільних бюджетів.

Переговори щодо колективних трудових договорів на національному рівні ведуться між Шведською асоціацією SALAR і профспілкою вчителів Швеції (*Sveriges Lärare*). Раніше національні колективні договори фіксували такі рішення, як щорічне підвищення зарплат усіх вчителів на фіксований відсоток за результатами переговорів. Однак протягом останнього десятиліття в умовах загальної нестачі учителів була змога домовитися про достатнє підвищення зарплат на місцевому рівні. Як наслідок, пункт у національному колективному договорі щодо рівномірного підвищення заробітної плати перестав бути актуальним. Замість цього акцент робиться на умовах праці та відповідних правових і соціальних питаннях.

Переговори щодо колективних трудових договорів на місцевому рівні дуже відрізняються від переговорів на національному рівні. Щороку директори шкіл готують пропозиції щодо підвищення заробітної плати окремих вчителів з обґрунтуванням кожного такого підвищення. Усі ці пропозиції обговорюються з місцевою профспілкою вчителів. Іншими словами, переговори на муніципальному рівні передбачають обговорення заробітної плати кожного вчителя, який працює в муніципалітеті. У Ганінге цей процес організовує та контролює департамент освіти за підтримки відділу кадрів при департаменті виконавчого комітету.

Поряд з державними школами існує багато приватних (так званих “вільних”) шкіл, засновниками яких є комерційні чи некомерційні організації (наприклад, кооперативи). Так само як і державні навчальні заклади, приватні школи отримують освітні ваучери з місцевих бюджетів на таку саму суму (див. підрозділ 2.1.5).

Усім шведським школам, незалежно від форми власності, забороняється брати плату: це стосується навчання, харчування, екскурсій, медичного обслуговування в школах, позакласних заходів та гуртків. Витрати

на всі ці речі мають бути закладені в бюджеті школи. У Швеції немає платних “додаткових” освітніх послуг. Разом з тим існують внески батьків для дошкільних закладів (див. таблицю 2.17).

2.1.4. Законодавчі вимоги до бюджетного процесу

Як зазначалося вище, місцевий бюджет у принципі не може мати негативне сальдо (дефіцит). Це означає, що як затверджений бюджет, так і бюджет, що виконується, мають бути або збалансованими, або з профіцитом. Крім того, послідовно впроваджується така фіскальна політика, згідно з якою зведений державний бюджет (національний та місцеві бюджети) повинен мати 1% профіциту в кожному бюджетному році, ОЕСР (2018). З 2019 року очікуваний профіцит був знижений до 0,3%. Ця політика сприяє належній практиці бюджетування. Порівняння даних таблиці 2.1 і таблиці 2.2 демонструє, що загалом у 2016 році доходи муніципалітетів перевищували видатки на 3%.

Однак у виняткових випадках, коли під час виконання в муніципальному бюджеті утворюється дефіцит, він має бути погашений протягом наступних трьох бюджетних років. Вимога щодо подолання негативного сальдо була введена у зв'язку з прийняттям Закону про муніципальний бухгалтерський облік (*Lag om kommunal bokföring och redovisning*) у 1998 році, який набрав чинності з 2000 року. Це означає, що муніципалітети, які одержали негативний економічний результат в одному році, зобов'язані збалансувати свій бюджет у наступних періодах. Початковою вимогою було досягнення збалансування протягом двох років, але у 2005 р. цей строк збільшився до трьох років, коли також було введено посилені вимоги щодо цілей і нові настанови, які мають істотне значення для ефективного економічного управління (SKR 2021).

З 2013 року Закон про місцеве самоврядування містить положення, згідно з яким дозволяється резервувати частину позитивного балансу (профіциту). Це означає, що шведські муніципалітети можуть відкладати кошти однорічного надлишку, який потім можна використати в наступному бюджетному році. Будь-які заощаджені таким чином кошти реєструються наступного року як “резерв вирівнювання доходів” та використовуються як для інвестицій, так і для погашення дефіциту, якщо такий був у попередньому році. Однак створення та використання такого резерву для муніципалітетів є добровільним.

Закон про місцеве самоврядування визначає, що “муніципалітети та ради округів щороку складають бюджет на наступний календарний (фі-

нансовий) рік /.../ Бюджет складається таким чином, щоб загальний обсяг доходів перевищував загальний обсяг витрат” (розділ 4).

Далі йдеться про те, що “бюджет повинен містити план діяльності та економічного управління протягом фінансового року”. У цьому контексті “діяльність” означає те, що муніципалітет хоче зробити наступного року, тоді як “економічне управління” стосується того, як саме муніципалітет планує фінансувати свою діяльність. Бюджет шведського муніципалітету – це не просто фінансовий план, адже цей документ включає опис фактичних заходів, які фінансуються. Ми розглянемо ці аспекти більш детально у підрозділі 2.3.3, в якому йдеться саме про бюджетування у сфері освіти.

Оскільки муніципалітети встановлюють ставки податків, як згадувалося вище, Закон про місцеве самоврядування передбачає, що “у плані мають бути зазначені ставки податків та обсяги асигнувань. План також має показувати, як здійснюватиметься фінансування видатків і яким є очікуваний економічний стан на кінець фінансового року”.

Загалом шведські муніципалітети приймають рішення про бюджет на наступний рік у червні поточного року з можливими коригуваннями у листопаді. Прийняття бюджету ще в червні дає змогу департаментам і комітетам розробити детальні бюджети у відповідних сферах до початку нового фінансового року.

Закон про місцеве самоврядування не визначає, як саме має виглядати процес формування місцевих бюджетів, а встановлює лише дві дати для бюджетного процесу:

- “Проект бюджету має бути підготовлений виконавчим комітетом до кінця жовтня” (розділ 4);
- “Бюджет приймається радою до кінця листопада” (розділ 5).

Тому структурування бюджетного процесу, у тому числі визначення детального календарного плану, стає питанням місцевої креативності. З метою вивчення процесів місцевого бюджетування у Швеції необхідно досліджувати місцеві приклади. Ось чому цей розділ зосереджено на одному конкретному прикладі муніципалітету Ганінге.

2.1.5. Освітні ваучери

Швеція є однією з небагатьох розвинених країн, де муніципалітети розподіляють фінансування своїм школам, використовуючи ваучери (механізм розподілу на кожного учня). Це було предметом активних дослід-

джень і дискусій як у Швеції (див., наприклад, Hinnerich, Vlachos (2014), Trumberg, Urban (2021), Brandén, Bygren (2022)), так і в інших країнах (Sahlgren 2011, Pelling 2022). Багато експертів досить критично ставляться до моделі фінансування навчальних закладів на основі ваучерів.

Контекстом запровадження освітніх ваучерів було створення так званих "вільних шкіл" (*friskolor*) у Швеції в 1992 році. "Вільні школи" є закладами приватної форми власності, які фінансуються державою та не мають права стягувати плату за навчання (ці школи є безкоштовними для батьків, так само як і державні школи). До 1992 року у Швеції майже не існувало приватних шкіл, лише з кількома винятками, і такі школи функціонували без державного фінансування. Вже у 2020 / 2021 навчальному році близько 17 відсотків базових середніх шкіл і 35 відсотків старших шкіл належали до категорії "вільних шкіл" (далі – приватні школи), де навчалось відповідно приблизно 16 і 29 відсотків усіх учнів (Swedish Institute 2021). Це свідчить про те, що розпочата у 1992 році реформа мала величезний вплив на функціонування шведської системи освіти. Цікаво відзначити, що розширення приватних старших шкіл сприяло збільшенню частки випускників шкіл на рівні базової освіти, які надалі обирають професійну освіту (Edmark, Hussain, Haelermans 2020).

Із 1991 року приватні школи отримують державне фінансування у формі ваучерів, еквівалентних за вартістю фінансуванню муніципальних шкіл. Кожен муніципалітет розраховує грошову вартість ваучера як середні витрати на одного учня у своїх школах. Таким чином, вартість ваучера є різною для кожного муніципалітету, а також для дошкільних закладів, для різних ступенів освіти у закладах обов'язкової освіти та для різних профілів старшої середньої школи. Такі самі ваучери муніципалітет виплачує іншому муніципалітету, якщо діти, зареєстровані в цьому муніципалітеті, обирають навчання у школі сусіднього муніципалітету. Більшість, але не всі шведські муніципалітети запровадили систему ваучерів для власних шкіл, хоча це не є законодавчою вимогою (Riksrevisionen 2022). Муніципалітети, які не запровадили ваучерну систему, включають деякі менші муніципалітети, де немає приватних шкіл, а також муніципалітети з потужною більшістю соціал-демократів, оскільки ваучери є більш популярними серед правих партій. Прикладом муніципалітету, який не запровадив ваучерів для фінансування шкіл, є муніципалітет Смеджебаккен із населенням лише 11 тисяч осіб, де немає жодної приватної школи.

Добровільне запровадження ваучерної системи в муніципалітетах стимулюється такими чинниками:

- Зручність. Технічно набагато простіше використовувати ваучери для всіх муніципальних і приватних шкіл, ніж застосовувати різні процеси бюджетування. Це особливо актуально, оскільки доки не буде завер-

шено процес бюджетування для муніципальних шкіл, неможливо оцінити розміри ваучерів і, відповідно, передбачити бюджетні наслідки трансфертів приватним школам.

- Простота. Під час представлення та обґрунтування проєкту бюджету спочатку в комітеті з питань освіти, а потім на засіданні муніципальної ради, набагато простіше використовувати однаковий набір бюджетних правил і процедур для всіх шкіл, які фінансує муніципалітет.
- Прозорість. Використання різних процедур бюджетування для муніципальних і приватних шкіл може створювати труднощі для оцінки того, що є правильною вартістю ваучерів, що далі може призводити до конфліктів і тривалих спорів серед громадськості та/або правових колізій. Так, щоб оцінити вартість ваучера, необхідно детально переглянути бюджет кожної муніципальної школи, оцінити, які складові бюджету мають відповідати ваучеру (див. нижче, що покриває ваучер), і нарешті взяти релевантну кількість учнів станом на визначену дату. Цей складний набір розрахунків є вразливим для хибного тлумачення, до нього завжди можна висловлювати сумніви, що породжує плутанину. Використання ваучерів для всіх шкіл дає можливість уникнути таких дискусій.

Усе це означає, що бюджетні асигнування на поточну діяльність кожної муніципальної школи, за винятком окремих спеціальних муніципальних програм (див. приклади в розділі 2.3), здійснюються суворо пропорційно кількості учнів. Більш того, якщо кількість учнів змінюється в певному місяці порівняно з попереднім, відповідним чином коригується розподіл бюджетних коштів. Таким чином, визначення вартості 22 освітніх ваучерів (для дошкільної, обов'язкової та повної середньої освіти, див. таблицю 2.3) є основним кроком у процесі бюджетування на місцевому рівні у Швеції.

Далі кожен муніципалітет має три способи, як розпорядитися своїми ваучерами:

1. Спрямувати власним муніципальним школам, перерахувавши кошти з муніципального бюджету на індивідуальні рахунки шкіл (шведські школи мають високий ступінь бюджетної автономії).
2. Спрямувати приватним школам, перерахувавши кошти з муніципального бюджету на рахунки приватної компанії чи організації, якій належить така школа.
3. Спрямувати муніципальним школам, які належать сусіднім муніципалітетам, якщо діти, зареєстровані в цьому муніципалітеті, вирішують відвідувати муніципальну школу в іншому муніципалітеті, через тран-

сферт з власного муніципального бюджету до бюджету сусіднього муніципалітету.

У кожному муніципалітеті муніципальні школи конкурують із приватними школами та школами сусідніх муніципалітетів. Крім того, існує явна конкуренція між муніципальними школами в одному муніципалітеті, якщо в цьому муніципалітеті запроваджено ваучерну систему.

Переміщення учнів між муніципалітетами є особливо істотним у контексті старшої школи в густонаселених районах. З цієї причини, починаючи з 2015 року, 26 муніципалітетів, розташованих у Стокгольмському регіоні, які є членами асоціації Storsthlm (Стокгольмська агломерація), задля взаємного бухгалтерського обліку вирішили запровадити єдині ваучери для всіх різноманітних програм старшої школи. Розміри цих ваучерів встановлює асоціація Storsthlm щороку в процесі переговорів (див. Storsthlm 2020) для 18 програм, визначених на національному рівні.

Освітній ваучер має дві складові: перша – це обсяг коштів на одного учня (базовий компонент), а друга – це обсяг коштів залежно від індивідуальних особливих потреб (додатковий компонент). Базовий компонент дорівнює середній вартості забезпечення навчання в муніципальних школах, натомість додатковий компонент не має фіксованого значення, адже залежить від індивідуальних потреб. Теоретично, це може бути будь-який обсяг коштів, але на практиці така сума є обмеженою, оскільки муніципальний бюджет також обмежений. Однак при цьому муніципалітет ніколи не може юридично захистити відсутність належного забезпечення навчального процесу в школах через брак грошей.

Обсяг коштів, який виділяється на базовий компонент, визначається на рік, але може бути змінений протягом фінансового року. Обсяг коштів, який виділяється на додатковий компонент, може змінюватися щоразу, коли виникають особливі потреби.

У розділі 14 (§ 4) Розпорядження про обов'язкову школу (*Skolförordningen*) визначено, що саме має покривати ваучер для приватних шкіл:

1. Педагогічна діяльність (заробітна плата директора школи та інших працівників, які виконують управлінські завдання, заробітна плата педагогічних працівників, заходи з підтримки учнів, профорієнтація, розвиток навичок персоналу, інші аналогічні витрати).
2. Навчальні засоби (вартість підручників, література, комп'ютери, обладнання, що використовується під час навчання, шкільні бібліотеки, навчальні візити, інші аналогічні витрати).

3. Здоров'я учнів (вартість забезпечення медичної, психологічної чи психосоціальної допомоги та заходів, які стосуються здоров'я учнів).
4. Харчування (витрати на їжу, персонал, транспорт і відповідні адміністративні та інші витрати).
5. Адміністрування (адміністративні витрати, що розраховуються у розмірі трьох відсотків від базової суми фінансування на одного учня).
6. ПДВ (фіксована сума в розмірі шести відсотків від загальної суми фінансування).
7. Приміщення (витрати на оренду, експлуатацію, обладнання, що не належить до категорії навчальних засобів, капітальні витрати у формі відсотків за кредитами тощо, але не витрати на амортизацію).

Стосовно останнього пункту слід пояснити, що хоча шведські муніципальні школи переважно розташовані у приміщеннях, які належать муніципалітету, в багатьох муніципалітетах школи мають платити орендну плату за користування цими приміщеннями. Це значно підвищує прозорість фінансування та спонукає школи повністю використовувати орендовані приміщення (якщо школа з невеликою кількістю учнів використовує приміщення з надмірною площею, вона відчує цю неефективність у власному бюджеті). Таким чином, ваучери покривають загальні поточні витрати на забезпечення освіти.

Не враховуються та не покриваються ваучерами підтримка учнів з особливими потребами, які мають право на таку підтримку від держави, а також спеціальні освітні проекти (див. приклади в таблицях 2.15 і 2.16). Ваучери також не покривають інвестиційних витрат.

Вартість ваучера для приватних шкіл розраховується на основі середньої вартості навчання в муніципальних школах. Таким чином, муніципалітет спочатку вирішує, який обсяг коштів він планує виділити на муніципальні школи, потім ця сума ділиться на кількість учнів у муніципальних школах. Такий самий обсяг коштів має перераховуватися приватним школам відповідно до кількості учнів, які там навчаються. Це означає, що якщо муніципальним школам виділяється більше коштів, скажімо, завдяки новій програмі допомоги учням-іммігрантам у вивченні шведської мови, то приватні школи матимуть право отримати таку саму додаткову компенсацію, навіть якщо їхні витрати не збільшилися та навіть якщо вони не мають дітей-іммігрантів серед своїх учнів (Skolförordningen, Розділ 14, §2). Звертаємо увагу на те, що витрати на навчання шведській мові для учнів-іммігрантів входять до першої статті витрат, які має покривати ваучер, як зазначено вище. І навпаки, якщо фінансування для муніципальних шкіл зменшується, таке саме скорочення стосується і приватних шкіл.

Ваучерна система охоплює заклади дошкільної освіти, базової середньої освіти та старші школи. Структуру місцевої системи ваучерів визначає кожний муніципалітет самостійно. Наприклад, у Ганінге було прийнято рішення запровадити 11 ваучерів для різних видів освітньої діяльності на доповнення до 18 ваучерів, прийнятих асоціацією Storsthlm, що відображено в таблиці 2.3 нижче.

Таблиця 2.3. Освітні ваучери, які використовуються в Ганінге

Освітня діяльність	Хто визначає	Кількість ваучерів
Педагогічний догляд	Ганінге	3
Заклади дошкільної освіти		3
Позакласні заходи		1
Заклади базової середньої (обов'язкової) освіти		2
Інші виплати		2
Старші школи	Storsthlm	18

Розміри ваучерів, визначені муніципалітетом Ганінге на 2021 бюджетний рік, наведено в таблиці 2.17 у підрозділі 2.3.5. Розміри ваучерів, визначені асоціацією Storsthlm, наведено в таблиці 2.18 того самого підрозділу.

Вартість освітніх ваучерів для різних вікових груп, як показано в таблиці 3, включена до муніципального бюджету. Цей обсяг коштів становить лівову частку освітніх бюджетів шведських муніципалітетів (для Ганінге див. рис. 2.4 і рис. 2.5).

Слід зазначити, що система освітніх ваучерів має цікавий вплив на функціонування школи у тому випадку, коли кількість учнів у школі зростає чи зменшується. Якщо кількість учнів зростає, і школа може помістити їх приблизно в тих самих класах, забезпечуючи незмінність витрат, додаткові ваучери будуть чистим профіцитом для такої школи. Натомість, якщо кількість учнів зменшується, дуже важко відразу скоротити поточні витрати (заробітна плата працівників, утримання приміщення тощо). Це швидко створює дефіцит шкільного бюджету, з яким важко боротися в короткостроковій перспективі. Як правило, муніципальні школи повинні планувати певний резерв у своїх бюджетах з огляду на такий ризик.

Муніципалітет Ганінге, який аналізується для прикладу у цьому розділі, не є винятком з цього правила. Тут також фінансування шкіл здійснюється на основі ваучерів: для дошкільних закладів і закладів базової се-

редньої освіти приблизно 85% загального освітнього бюджету розподіляється за допомогою освітніх ваучерів у розрахунку на одного учня, а для старшої школи та освіти для дорослих – близько 70% (див. таблицю 2.10 у підрозділі 2.3.5).

2.2. Муніципалітет Ганінге

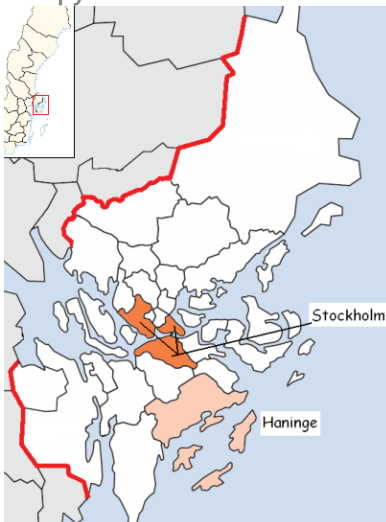
Рис. 2.1. Герб Ганінге



Муніципалітет Ганінге (*Haninge Kommun*) розташований у Стокгольмському окрузі на узбережжі Балтійського моря. Якір на його гербі (див. рис. 2.1) вказує на його приналежність до моря. Нижче на мапі 2.2 відображено розташування муніципалітету в країні та окрузі.

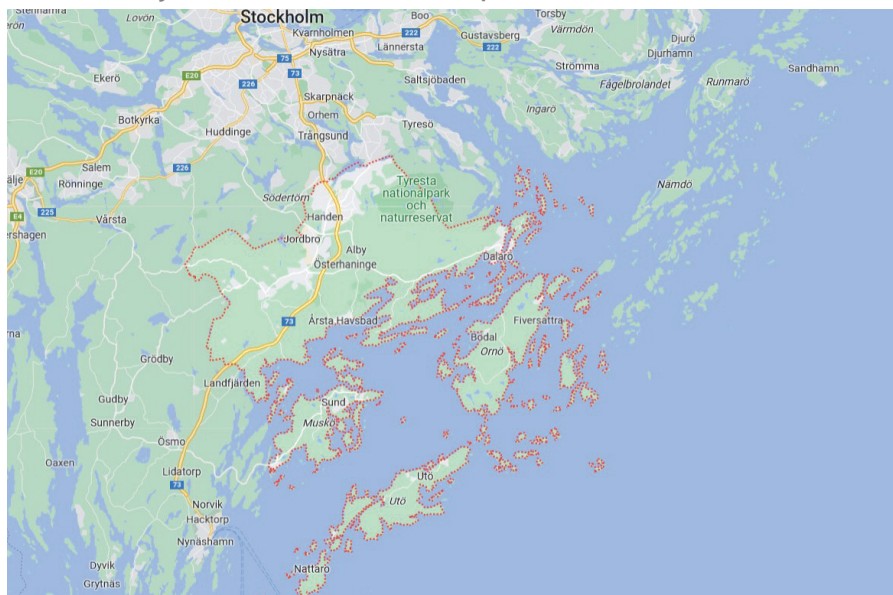
Основними населеними пунктами в межах муніципалітету Ганінге є Вестерганінге (19,2 тис. мешканців у 2020 році), Ганден (15 тис.), Брандберген (11,7 тис.), Йордбро (11,6 тис.), Вега (6,6 тис.), Тунгельста (5,6 тис.) і Даларо (1,9 тис.). Адміністративним центром муніципалітету є місто Ганден. Отже, це один із небагатьох, але не єдиний шведський муніципалітет, назва якого не походить від назви головного міста, й до того ж адміністративний центр не є його найбільшим населеним пунктом.

Мапа 2.2. Розташування муніципалітету Ганінге в окрузі Стокгольм



Ганінге налічує близько 860 островів, найбільшими з яких є Уте, Орне і Муско, останній з'єднаний з материком через підводний тунель довжиною майже 3 кілометри. Більш деталізована географічна картина муніципалітету Ганінге з його численними островами відображена нижче на мапі 2.3.

Мапа 2.3. Муніципалітет Ганінге з островами



У таблиці 2.4 наведено основну інформацію про Ганінге:

Таблиця 2.4. Основна інформація про Ганінге

Загальна площа (кв. км)	2 160,9
Площа суходолу (кв. км)	458,1
Акваторія (кв. км)	1 702,8
Населення (грудень 2019 р.)	92 095
Густота населення	42,6
Густота населення на суходолі	201,1

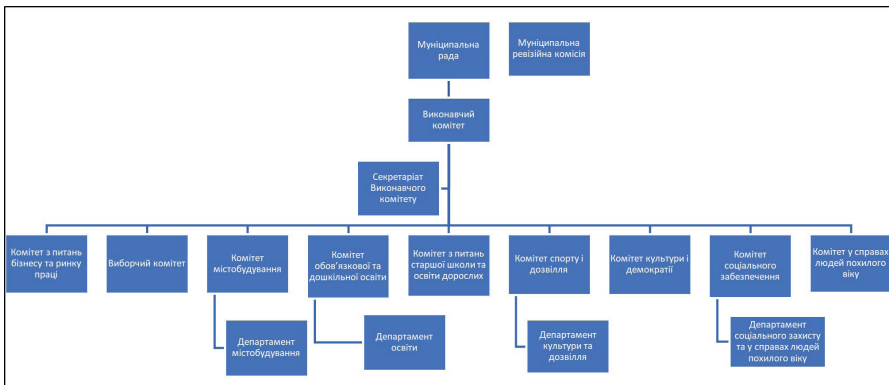
Завдяки розташуванню муніципалітету на архіпелазі майже 80 відсотків його загальної площі займає вода, тому в цьому випадку стандартний показник густоти населення не є повністю відповідним, тож у таблиці наведено показник густоти населення на суходолі. Відзначимо, що за останнім показником муніципалітет Ганінге є доволі густонаселеним.

Муніципалітет Ганінге характеризується етнічним розмаїттям. Кількість осіб іноземного походження, тобто людей, які або народилися за межами Швеції або чиї обидва батьки народилися за межами Швеції, становить понад 35 відсотків серед його мешканців (станом на 2017 рік). Цей чинник має істотні наслідки для місцевої системи освіти. Зокрема,

у школах Ганінге навчається багато учнів, для яких шведська мова не є рідною і чиїм батькам може бути важко спілкуватися з вчителями. Найбільшою групою іноземного походження є польська громада.

Муніципальна рада Ганінге складається з 61 депутата. Крім Виконавчого комітету та відповідного департаменту Виконавчого комітету, створено дев'ять комітетів та чотири департаменти. Два комітети – Комітет з питань бізнесу та ринку праці та Вибірчий комітет – не мають власних департаментів, тож їх обслуговує департамент Виконавчого комітету. На рисунку 2.2 представлено адміністративну структуру муніципалітету.

Рис. 2.2. Організація місцевого самоврядування в муніципалітеті Ганінге



За освіту відповідають два комітети: Комітет обов'язкової та дошкільної освіти і Комітет з питань старшої школи та освіти дорослих. Кожен із них складається з дев'яти членів та дев'яти заступників. Діяльність обох комітетів забезпечує Департамент освіти. Ці три органи відіграють вирішальну роль у бюджетному процесі у сфері освіти в муніципалітеті.

Далі в таблиці 2.5 представлено структуру місцевої освітньої мережі.

Таблиця 2.5. Структура місцевої освітньої мережі в Ганінге (2020 / 2021)

	Кількість закладів	Кількість учнів	Середня кількість учнів
Муніципальні заклади дошкільної освіти	44	6 663	151
Приватні заклади дошкільної освіти	23	2 789	121
Муніципальні базові середні школи (0 – 9 класи)	20	8 958	448
Приватні базові середні школи (0 – 9 класи)	11	2 011	182
Муніципальні старші школи	2	2 487	1 243
Усього	100	22 908	

Дані таблиці свідчать, що середня наповнюваність приватних закладів дошкільної освіти становить близько 80 відсотків від аналогічного показника муніципальних дошкільних закладів, тому вони є приблизно порівнювані. На відміну від цього, приватні базові середні школи є значно меншими за кількістю учнів порівняно з муніципальними школами – в середньому це 41 відсоток від наповнюваності типової муніципальної школи. У Ганінге немає приватних закладів на рівні старшої школи.

Частки приватних навчальних закладів на рівні дошкільної та базової середньої освіти наведено в таблиці 2.6 нижче.

Таблиця 2.6. Частки приватних навчальних закладів та контингенту учнів у Ганінге

	Частка	
	Кількість закладів	Кількість учнів
Заклади дошкільної освіти	34%	30%
Заклади базової середньої освіти	35%	18%

Дані таблиці показують, що приватні дошкільні заклади та школи становлять близько третини всіх навчальних закладів у муніципалітеті, однак частки учнів істотно різняться. Попит на приватні дошкільні заклади є набагато вищим, ніж на приватні школи, попри те, що середній показник наповнюваності приватних і муніципальних дошкільних закладів є порівнюваним (на відміну від шкіл, див. таблицю 2.5).

Ми пам'ятаємо з підрозділу 2.1.3, що муніципалітети самостійно приймають рішення про мережу, розташування та профілі старших шкіл. У Ганінге було прийнято рішення, що дві муніципальні старші школи пропонуватимуть як академічні, так і професійні профілі.

2.3. Бюджетний процес у сфері освіти в Ганінге

Бюджетний процес розпочинається за півтора року до виконання відповідного бюджету. Першим етапом є документ з офіційною назвою "Календарний план робіт і заходів з підготовки цілей та бюджету на XXXX рік у муніципалітеті Ганінге", який затверджує Виконавчий комітет (XXXX позначає бюджетний рік). Цей документ також називають бюджетною директивою, де визначаються часові рамки бюджетного процесу з усіма ключовими датами. Бюджетна директива також містить опис можливих доходів муніципалітету, прогноз демографічного розвитку, а також доводить до відома спеціальних комітетів і департаментів інформацію стосовно потреб та обставин, що впливатимуть на роботу департаментів у наступному бюджетному році. У Ганінге Бюджетна директива на 2021 рік була прийнята в листопаді 2019 року. Усі наведені далі дати та заходи, а також цитати походять з цієї Бюджетної директиви.

У таблиці 2.7 нижче наведено загальний календарний план бюджетного процесу на 2021 бюджетний рік у муніципалітеті Ганінге.

Таблиця 2.7. Загальний календарний план бюджетного процесу в Ганінге

Дата	Захід
22 листопада 2019 р.	Бюджетна директива
3 березня 2020 р.	Економічна конференція
8 червня 2020 р.	Цілі та бюджет – рішення муніципальної ради
19 – 20 жовтня 2020 р.	Стратегія та бюджет – рішення комітетів

Бюджетна директива визначає загальну рамку бюджету та містить настанови щодо підготовки бюджетних пропозицій усіма департаментами й комітетами. Ключовим елементом бюджетної директиви є граничні показники (ліміти) бюджету для кожного комітету. Економічна конференція є ключовим засіданням, під час якого всі комітети представляють свої пропозиції до бюджету, в тому числі можливі запити на під-

вищення граничних показників. Участь у такій конференції беруть усі департаменти, всі комітети і практично всі політики. Рішення про бюджет приймається муніципальною радою у формі документа "Цілі та бюджет", у якому, серед іншого, визначаються граничні показники (ліміти) бюджету для кожного комітету. На основі визначених загальних граничних показників комітети готують і затверджують деталізовані бюджети для кожної галузі шляхом прийняття документів під назвою "Стратегія та бюджет". Ці основні етапи бюджетного процесу описано в підрозділах нижче.

У сфері освіти ключовими бюджетними рішеннями є визначення нових розмірів освітніх ваучерів. Як показано на рисунку 2.4, фінансування шкіл з використанням ваучерів є основним видом видатків муніципалітету на освіту. Щороку муніципалітет визначає вартість понад 20 типів ваучерів (див. таблицю 2.3). Тому головна увага департаментів освіти має бути зосереджена на обговореннях, за результатами яких приймаються відповідні рішення. Вартість ваучерів пропонується під час Економічної конференції (крок 2 у таблиці 2.7) і затверджується разом із загальним бюджетом муніципальною радою (крок 3).

Важливою особливістю бюджетного процесу в Швеції, який описано в таблиці 2.7, є період, протягом якого муніципальна адміністрація, зокрема департаменти, одночасно працює над бюджетами двох бюджетних років: над бюджетом на наступний бюджетний рік та бюджетом на рік після наступного бюджетного року. Так, у грудні 2019 року всі департаменти завершували розроблення детального бюджету на 2020 рік і паралельно вже готувалися до бюджетної конференції у березні 2020 року, присвяченій підготовці бюджету на 2021 рік. Такий підхід забезпечує те, що під час обмірковування бюджету муніципальна адміністрація завжди має враховувати довгострокові наслідки бюджетних рішень і не повинна зосереджуватися лише на одному бюджетному році.

2.3.1. Бюджетна директива

У таблиці 2.8 нижче відображено заходи з підготовки та прийняття Бюджетної директиви, які здійснювалися у 2019 році.

Таблиця 2.8. Бюджетна директива

Строк	Захід
30 вересня – 10 жовтня	Шведська асоціація SALAR публікує новий прогноз щодо податкової бази та фінансовий звіт про соціально-економічну ситуацію як основу для планування на муніципальному рівні
16 жовтня	Муніципалітет отримує від Статистичної служби Швеції оновлений прогноз щодо чисельності населення
22 листопада	Муніципальна адміністрація подає до комітетів бюджетну директиву, що включає граничні показники бюджету. Бюджетна директива також містить настанови щодо підготовки бюджетів департаментами та комітетами

Бюджетна директива описує загальну бюджетну ситуацію в муніципалітеті та використовує одержані прогнози Статистичної служби Швеції і SALAR для оцінки майбутніх доходів муніципалітету. З огляду на це пропонуються граничні показники бюджету для кожного комітету як розпорядника бюджетних коштів. Бюджетна директива також містить політичні вимоги щодо діяльності комітетів.

Для прикладу, однією з таких політичних вимог було рішення надати можливість усім муніципальним працівникам працювати на повну ставку. Це означало, що всі співробітники, які ще не працювали повний робочий день, мали можливість за власним бажанням змінити умови трудового договору, визначивши роботу на повну ставку, а кожен департамент мав передбачити, які додаткові ресурси потрібні для впровадження цієї політики.

У системі освіти ця нова політика не торкнулася вчителів, оскільки вони вже протягом кількох років працювали на повну ставку, проте вплинула на деяких технічних працівників. Збільшення витрат на заробітну плату внаслідок цієї нової політики необхідно було оцінити та включити до бюджету. Таким чином, муніципалітет отримує зворотний зв'язок щодо вартості нової політики та може використовувати цю інформацію у майбутніх обговореннях стосовно неї.

Ще однією політичною вимогою було рішення Виконавчого комітету щодо загальної ефективності місцевої адміністрації. Муніципальна рада прийняла рішення про те, що всі комітети і департаменти мають підвищувати ефективність своєї діяльності щороку на фіксований відсоток, нещодавно встановлений на рівні 1%. Кожного року комітети та департаменти мають представляти бачення процесу підвищення ефективності. Зокрема, це може бути демонстрація того, як вони зможуть

виконувати той самий обсяг роботи, що й минулого року, з меншими фінансовими ресурсами, або як вони планують скоротити діяльність. Кожен департамент має показати у своїй фінансовій пропозиції, у який спосіб пропонується виконати цю вимогу.

У сфері освіти існує кілька способів, як досягти цілі щодо підвищення ефективності. Наприклад, можна зупинити освітні програми чи заходи в школах, які не є основними або не вимагаються законом. Інший спосіб – підвищення ефективності за рахунок співвідношення між кількістю вчителів та кількістю учнів, результатом чого є або збільшення наповнюваності класів, або зменшення обсягу навчальної діяльності у класі. Це означає, що Департамент освіти має запропонувати конкретні заходи, яких необхідно вжити стосовно місцевої освітньої мережі, та показати, що результатом цих заходів буде відповідне підвищення ефективності.

Бюджетна директива є першим кроком в обговоренні бюджету в муніципалітеті. У відповідь на цей документ усі департаменти та комітети мають підготувати власні попередні плани діяльності та попередні бюджети. Для цього Бюджетна директива надає форму для такої відповіді, яку використовують департаменти і комітети (див. рис. 2.3 у наступному підрозділі). Ця форма ґрунтується на оцінці того, як буде використовуватися збільшення асигнувань від одного року до іншого.

Наприклад, у Бюджетній директиві на 2019 рік було запропоновано збільшити асигнування на дошкільну та обов'язкову освіту на 1,3% (див. рис. 2.3). Комітет обов'язкової та дошкільної освіти має запропонувати, як використати це збільшення у своїх рішеннях щодо фінансування, включаючи підвищення розмірів освітніх ваучерів.

Це свідчить про те, що бюджетний процес у Ганінге за своєю суттю є поступовим: департаменти мають запропонувати бюджет на наступний рік і навести аргументи щодо відмінностей у бюджетних показниках від одного року до іншого, особливо у разі їх збільшення.

Відповіді всіх спеціальних комітетів і департаментів на Бюджетну директиву узагальнюються в документах, які представляються та обговорюються під час Економічної конференції у березні.

2.3.2. Економічна конференція

Економічна конференція у березні є другим ключовим публічним етапом бюджетного процесу. Це серйозна подія, учасниками якої зазвичай є всі 61 член муніципальної ради, включаючи членів комітетів, керівники та запрошені співробітники всіх департаментів, а також представ-

ники профспілок, загалом до 100 осіб. Конференція є основою для майбутньої роботи з формування бюджетних пропозицій і залучає всі партії – як політичну більшість, так і політичну опозицію. Конференція також є майданчиком для інформування заінтересованих профспілок.

Попередні матеріали до Економічної конференції готують усі департаменти, які функціонують у муніципалітеті. Кожен департамент готує власну відповідь на Бюджетну директиву. Такі відповіді розглядають та затверджують різні комітети перед їх направленням до Виконавчого комітету. На цьому етапі схвалення комітетами зазвичай є формальністю, оскільки сторони також мають змогу висловити свої позиції пізніше, зокрема, коли комітети висловлюють свою реакцію стосовно бюджетної пропозиції Виконавчого комітету в травні.

Березнева конференція є нагодою представити та обговорити підготовлені попередні матеріали від усіх комітетів і департаментів за участю всіх відповідних заінтересованих сторін. У таблиці 2.9 нижче представлено етапи підготовки до Економічної конференції.

Таблиця 2.9. Ключові етапи підготовки та проведення Економічної конференції

Дата	Захід
15 лютого 2020 р.	Висновки комітетів та матеріали департаментів щодо бюджетування на 2021 рік та період 2022 – 2023 років надаються Виконавчому комітету
26 лютого 2020 р.	Департамент Виконавчого комітету завершує опрацювання висновків комісій до документа “Цілі та бюджет” на 2021 – 2022 роки
3 березня 2020 р.	Економічна конференція (за участі представників департаментів, політиків, профспілок)

Тут важливо зазначити, що Економічна конференція не приймає жодних рішень і не затверджує резолюцій, обов’язкових для виконання департаментами та комітетами. Ця подія є нагодою для місцевих політиків та інших заінтересованих сторін почути пропозиції комітетів, поставити запитання і краще зрозуміти бюджетні пропозиції в усіх галузях, а також досягти спільного розуміння можливостей і пріоритетів.

Як зазначалося в попередньому розділі, підготовлені комітетами матеріали мають бути представлені у формі, що визначена в Бюджетній директиві та містить шаблон поступового збільшення асигнувань порівняно з попереднім бюджетним роком. Приклад такого шаблону Комітету обов’язкової та дошкільної освіти представлено на рисунку 2.3.

Рис. 2.3. Шаблон для відображення витрат

Шаблон для звітування про пріоритетні зміни витрат з 2020 по 2021 рік			
Суми в тисячах шведських крон			
КОМІТЕТ/РАДА		xxx	Збільшення %
Рамки бюджету на 2020 рік		2 000 000	
Попереднє збільшення рамки		25 000	1,30%
Попередня рамка на 2021 рік		2 025 000	101,30%
Пріоритет	Зміни вартості 2021 порівняно з бюджетом 2020	Річна сума	Частка рамки
1	Фактори, що не піддаються впливу, існуюча діяльність або вже прийняті заходи		
1.1	Зміни в обсязі [1]		0.0%
1.2	Нарахування заробітної плати [1]		0.0%
1.3	Місцеві витрати [1]		0.0%
1.4	Капітальні витрати		0.0%
1.5	Інші експлуатаційні витрати		0.0%
Сума 1	Сума пріоритету 1	0	0.0%
2	Інші фактори, що не піддаються впливу, наприклад, рішення, прийняті без спеціально виділених коштів		
2.1	Нові законодавчі вимоги, положення	0	0.0%
2.2	Повна ставка для всіх	0	0.0%
2.3		0	0.0%
2.4		0	0.0%
2.5		0	0.0%
Сума 2	Сума пріоритету 2	0	0.0%
	Сума зміни вартості 2021	0	0.0%
	Попереднє збільшення рамки		0.0%
	Відхилення між зміною вартості та попереднім збільшенням рамки 2021	0	0.0%
	Зобов'язання щодо ефективності 2021 згідно з інструкціями		0.0%
	Інші скорочення витрат/збільшення доходу		0.0%
	Загальне фінансування		0.0%

Цей шаблон використовується для оцінки збільшення (або зменшення) витрат порівняно з попереднім роком. У цьому прикладі відображено, що бюджетні рамки на 2020 рік (2 мільярди шведських крон) покривали всі витрати Комітету дошкільної та обов'язкової освіти. На 2021 рік орієнтовно передбачено збільшення бюджетних асигнувань на 25 мільйонів шведських крон (1,3%) завдяки збільшенню податкових надходжень і субвенцій з державного бюджету. Комітет має заповнити цей шаблон, зазначивши, як цей обсяг коштів буде розподілений між конкретними бюджетними статтями (рядки шаблону). Ці цифри вносяться на основі попередньої пропозиції бюджету на 2021 рік, що міститься в матеріалах.

Використання такого простого шаблону обґрунтовано тим, що під час Економічної конференції обговорюються та порівнюються орієнтовні кошториси кожного комітету. Хоча кожна пропозиція має багато сторінок даних та аргументації, за допомогою простої таблиці (показаної на рис. 2.3) простіше здійснювати порівняння та вести обговорення.

Далі розглянемо зміст представлених у таблиці рядків. Перший розділ стосується змін у витратах на діяльність, яку вже здійснює муніципалітет:

- Пункт 1.1: зміна обсягу стосується прогнозованого збільшення чи зменшення кількості дітей у закладах дошкільної та базової середньої освіти. Ці прогнозні показники необхідно підготувати за категоріями учнів, до яких застосовуються різні ваучери (див. підрозділ 2.1.5). Зміни в цих категоріях множаться на розраховані суми майбутніх ваучерів, щоб отримати загальну суму, яка зазначається у четвертому стовпчику. Останній стовпчик відображає відсоток загального збільшення. У разі істотного зменшення кількості учнів ця величина може бути від'ємною.
- Пункт 1.2: тут зазначається прогнозована різниця в загальному фонді оплати праці на 2020 та 2021 роки. Звичайно, для цього потрібні розрахунки, які також містяться в матеріалах Економічної конференції. Основою для таких розрахунків є результат переговорів стосовно муніципального колективного договору про оплату праці вчителів (див. підрозділ 2.1.2). Якщо, наприклад, заробітна плата буде підвищена на 2%, на основі цього можна оцінити номінальне зростання витрат у шведських кронах.
- Пункт 1.3: місцеві витрати – це витрати на оренду шкільних приміщень у комунального підприємства, яке ними володіє та управляє. Сюди входить орендна плата за користування приміщеннями, плата за опалення, електроенергію та інші види енергії, послуги з водопостачання та водовідведення тощо. Рішення про збільшення таких видатків ухвалює муніципальна рада, тому в принципі для Департаменту освіти ця сума є відомою ще до Економічної конференції. Місцеві витрати можуть зростати також при введенні в експлуатацію нового шкільного приміщення (якщо у попередні роки були відповідні інвестиційні проєкти).
- Пункт 1.4: капітальні витрати, що означають відсотки на інвестиції (переважно в шкільні будівлі).
- Пункт 1.5: інші операційні витрати стосуються загальної інфляції для всіх інших закупівель (матеріали, телекомунікації тощо).

Другий розділ охоплює нові заходи чи ініціативи та відповідні витрати:

- Пункт 2.1: тут зазначається майбутнє збільшення витрат через прийняття нових законів та урядових нормативних актів, які, зокрема, стосуються змін у навчальних програмах чи додаткових обов'язків навчальних закладів стосовно учнів.
- Пункт 2.2: муніципальна рада Ганінге прийняла політичне рішення про те, що всім працівникам, які працюють неповний робочий день, буде

запропоновано перейти на повну ставку. Додаткові витрати, пов'язані з цією політикою, оцінюються та зазначаються у цьому пункті.

- Пункт 2.3: інше очікуване збільшення видатків.

“Попереднє збільшення бюджетної рамки” – це графа, в якій зазначається прогнозований показник витрат на додатково запропоновані нові види діяльності. Якщо запропонований кошторис призведе до збільшення витрат порівняно з попереднім роком більше ніж на 25 мільйонів шведських крон, запропонованих Виконавчим комітетом, це відхилення буде автоматично розраховано у відповідному місці в таблиці.

Останні два рядки шаблону використовуються для відображення планового скорочення витрат. Перший пункт стосується зобов'язання підвищити ефективність у відповідній сфері на 1% порівняно з попереднім роком (див. попередній розділ). Тут мають бути зазначені сума скорочення у шведських кронах, докладний опис того, як цього можна досягти, а підтвердні розрахунки мають бути включені до матеріалів Економічної конференції. Другий пункт стосується можливих інших заходів, які комітет пропонує для скорочення витрат. В умовах Ганінге це може бути, для прикладу, закриття малокомплектної школи, розташованої на острові, з переведенням учнів до більшої школи на суходолі. Однак такі заходи не є популярними з політичної точки зору, тому їх ухвалення радою є малоймовірним.

Отже, така таблиця узагальнює пропозиції комітету щодо кошторису в прирісному відображенні, що дає можливість легко ознайомлюватися та порівнювати дані. Для проведення Економічної конференції всі комітети мають підготувати такі таблиці за допомогою відповідного департаменту. Стосовно сфери освіти така таблиця також готується для Комітету з питань старої школи та освіти дорослих.

2.3.3. Рішення муніципальної ради щодо документа “Цілі та бюджет”

Основним загальним бюджетним документом, який затверджує муніципальна рада, є “Цілі та бюджет” (*Mål och budget*). Цей документ детально визначає політичні цілі муніципалітету та розподіл бюджетних коштів на їх досягнення. При цьому, як буде розглянуто нижче, показники бюджету, визначені в документі, є дуже загальними.

До обговорення документа "Цілі та бюджет" Виконавчий комітет пропонує рамки (граничні показники) бюджету в Бюджетній директиві (див. підрозділ 2.3.1), а кожен комітет готує для Економічної конференції матеріали щодо наслідків пропонованих граничних показників, у тому числі з можливими запитами на збільшення коштів (див. підрозділ 2.3.2). Тому обговорення, за результатами якого затверджуються "Цілі та бюджет", зосереджується на загальних наявних доходах на наступний бюджетний рік та визначенні остаточних бюджетних рамок. Звичайно, головним ініціатором цього етапу бюджетного процесу є політична більшість у муніципальній раді, адже вона подає основну пропозицію для остаточного бюджету. Однак, як буде показано нижче, опозиційні партії також відіграють важливу роль. На наступному етапі бюджетного процесу ці рамки деталізуються в кошторисах кожного комітету (див. підрозділ 2.3.4 нижче).

У цьому розділі ми спочатку розглянемо етапи бюджетного процесу, а потім структуру та зміст бюджетного документа "Цілі та бюджет".

Як зазначалося у попередньому розділі, основна мета Економічної конференції – представити політикам пропозиції до галузевих бюджетів разом з даними та аргументацією. Після конференції політична більшість веде окремі переговори з представниками політичної більшості в усіх комітетах та керівництвом різних департаментів. Таким чином політична більшість має змогу глибше ознайомитись із пропозиціями комітетів і поставити додаткові запитання керівництву департаментів, при цьому не розкриваючи опозиції, які питання є важливими для більшості. Політична опозиція також може вести окремі переговори, якщо буде прийнято таке рішення.

У таблиці 2.10 представлено етапи роботи адміністрації муніципалітету щодо підготовки та затвердження документа "Цілі та бюджет".

Таблиця 2.10. Етапи підготовки документа "Цілі та бюджет"

Дата	Захід
16 – 30 березня	Поглиблені переговори з політичною більшістю
15 квітня	Одержання нового прогнозу чисельності населення від Статистичної служби Швеції
6 квітня – 17 квітня	Уряд презентує весняний законопроект про фіскальну політику
30 квітня	Департамент Виконавчого комітету представляє прогноз обсягів податкових надходжень та субвенцій з державного бюджету на 2021 рік

8 травня	Політичне керівництво муніципалітету представляє Виконавчому комітету остаточну пропозицію документа "Цілі та бюджет на 2021 – 2022 роки"
13 травня	Виконавчий комітет готує проєкт бюджету
19 травня	О 13 год 00 хв проєкт бюджету Виконавчого комітету презентується профспілкам
20 травня	Останній день подання зустрічних пропозицій до бюджету від опозиції Департаменту Виконавчого комітету. У разі подання – такі пропозиції передаються до Виконавчого комітету
25 травня	Виконавчий комітет приймає рішення про бюджет та вносить остаточний проєкт бюджету на розгляд муніципальної ради
3 червня	Останній день подання зустрічних пропозицій щодо бюджету до ради (якщо такі пропозиції не надійшли раніше до Департаменту Виконавчого комітету)
8 червня	Муніципальна рада затверджує "Цілі та бюджет"

Два важливі внески до бюджетного процесу на місцевому рівні, зазначені в таблиці 2.10 вище, надходять від центрального уряду:

- Прогноз чисельності населення надає Статистична служба Швеції, яка є державним агентством, підпорядкованим Міністерству фінансів.
- Весняний законопроект про фіскальну політику, який вносить Уряд до Парламенту у квітні, визначає загальний фокус підготовки бюджету на наступний рік (див. Government Offices of Sweden 2014).

Як правило, Уряд Швеції вносить зміни до державного бюджету двічі на рік: один раз навесні та один раз восени. Такий підхід може мати прямий вплив на бюджет муніципалітетів, оскільки це може стосуватися змін у фінансуванні та прийняття нових законів.

До кінця квітня Департамент Виконавчого комітету переглядає, за необхідності, прогноз доходів на наступний рік. Натомість такі показники місцевих доходів є лише орієнтовними, оскільки фактичні доходи залежать від фактичної чисельності населення, а не від прогнозних показників.

Протягом тижня політична більшість передає Виконавчому комітету пропозицію щодо бюджету на наступний рік. Ця пропозиція оприлюднюється та відкривається для подальших обговорень, у тому числі для переговорів із заінтересованими профспілками, які проводяться цен-

тралізовано на муніципальному рівні (CESAM, центральні переговори з профспілками).

Зазвичай поряд із пропозицією бюджету від політичної більшості опозиційні партії публікують свої зустрічні пропозиції. Ці альтернативні бюджетні пропозиції можуть бути більш або менш всеохопними залежно від того, наскільки активним є несприйняття пропозиції Виконавчого комітету, а також скільки ресурсів мають відповідні опозиційні сили. Опозиція може подати свої зустрічні пропозиції або до Виконавчого комітету (до 20 травня), або безпосередньо до муніципальної ради (до 3 червня). Однак опозиційні партії не зобов'язані подавати зустрічні пропозиції, якщо вони не бажають цього робити.

Як правило, муніципалітети приймають рішення про бюджет у червні на останньому засіданні муніципальної ради перед літніми канікулами. Як зазначалося раніше, таке бюджетне рішення може бути переглянуто до кінця листопада. Наприклад, документ "Цілі та бюджет на 2021 – 2022 роки" муніципалітету Ганінге був переглянутий 9 листопада 2020 року. Остаточна версія цього документа налічує 68 сторінок та складається із семи розділів і додатка, описаних нижче (тут надається лише мінімально необхідний опис релевантних розділів):

1. Вступ (4 сторінки). Цей розділ містить бачення, основні цінності муніципалітету та опис політичної платформи, представленої партіями, що сформували політичну більшість під час місцевих виборів у 2018 році на чотирирічний термін повноважень з 2019 по 2022 роки.
2. Операційне управління муніципалітету (9 сторінок). У першій частині розглядається управління цілями та результатами, в тому числі описуються вимоги щодо використання відповідних погоджених індикаторів із цільовими значеннями, встановленими для кожного року терміну повноважень. Цілі та індикатори для муніципалітету сформульовані в третьому розділі та деталізуються в додатку. Кожен комітет затверджує власні галузеві індикатори. Друга частина стосується контролю якості та включає, серед іншого, визначення "належного економічного управління".
3. Цілі на період повноважень (5 сторінок). Стратегічна мета муніципалітету визначена за двома цільовими сферами "Довкілля" та "Громадяни", має п'ять конкретних цілей та низку індикаторів прогресу, визначених для цих цілей (2 – 4 індикатори по кожній цілі). Такі цілі та деякі показники обговорюються в Додатку А.
4. Рамки фінансової діяльності для кожного комітету та компанії (11 сторінок). Для кожного комітету в цьому розділі описуються цілі політи-

ки та бюджетні рамки (граничні показники бюджету). Бюджетні рамки для сфери освіти наведені в таблиці 2.13.

5. Інвестиційний бюджет на 2021 рік та план на 2022 – 2024 роки (9 сторінок). У цьому розділі для кожного комітету доводяться обсяги коштів, виділених на інвестиції на 2021 рік, а також планований рівень інвестицій на період до 2024 року. Для сфери освіти надається перелік закладів дошкільної та базової середньої освіти, яким заплановано інвестиції на три наступні бюджетні роки (без зазначення обсягів фінансування кожного інвестиційного проекту).
6. Фінансовий план на період 2022 – 2024 років (3 сторінки). У цьому розділі наводяться планові доходи та видатки на період до 2024 року.
7. Правила фінансового та операційного менеджменту (13 сторінок). Цей розділ містить інформацію про розміри освітніх ваучерів на 2021 рік (див. таблицю 2.17).
8. Додаток. Цілі політики муніципалітету та індикатори прогресу (7 сторінок). Додаток містить більш докладну інформацію щодо вимірювання індикаторів, періодичності та відповідальних за це осіб.

Огляд бюджетного документа “Цілі та бюджет на 2021 – 2022 роки” свідчить про його зосередженість на цілях політики та управлінських процедурах, адже він містить лише обмежену кількість бюджетних показників. Інформація про обсяги виділених бюджетних коштів для освіти обмежується таким:

- граничні показники поточних витрат Комітету дошкільної та обов’язкової освіти і Комітету з питань старшої школи та освіти дорослих;
- кошти, які виділяються на інвестиції Комітету дошкільної та обов’язкової освіти і Комітету з питань старшої школи та освіти дорослих із прогнозними показниками на наступні три роки;
- освітні ваучери для Комітету дошкільної та обов’язкової освіти (як зазначалося вище, розміри ваучерів для старшої школи погоджують всі муніципалітети столичної агломерації Стокгольма).

2.3.4. Рішення комітетів щодо документа “Стратегія та бюджет”

Після того як муніципальна рада затверджує загальний бюджет у формі документа “Цілі та бюджет на 2020 – 2021 роки” (див. попередній розділ), у різних комітетах і департаментах починається новий процес

підготовки рішень про кошторис кожного спеціального комітету. Таким чином, "Цілі та бюджет" є лише рамкою для департаментів і комітетів, які далі деталізують відповідні положення у своїх кошторисах. Результатом цієї роботи є деталізований бюджетний документ, який називається "Стратегія та бюджет" (*Strategi och budget*) і затверджується окремо кожним комітетом. У сфері освіти такі документи затверджуються для Комітету дошкільної та обов'язкової освіти і Комітету з питань старшої школи та освіти для дорослих. Деталізовані кошториси визначаються у жовтні, і цей процес має бути повністю завершеним до середини грудня. Після цього, спираючись на цей документ, керівники навчальних закладів затверджують шкільні бюджети.

Далі розглянемо, як саме цей процес відбувається у Департаменті освіти.

Як зазначалося в попередньому розділі, основні елементи місцевого освітнього бюджету, а саме розміри всіх освітніх ваучерів, визначаються та публікуються в документі "Цілі та бюджет" (див. таблицю 2.17 і таблицю 2.18). Підготовка документа "Стратегія та бюджет" включає такі основні завдання:

- визначення кошторису муніципального органу управління у сфері освіти, тобто Департаменту освіти;
- прийняття рішення про адміністративні відрахування;
- визначення кошторисів і правил для всіх інших бюджетних програм підтримки шкіл (див. таблицю 2.15 і таблицю 2.16);
- визначення кошторисів закладів освіти, крім шкіл, що належать до сфери управління двох комітетів;
- розроблення детальних планів інвестицій у сфері освіти.

Департамент освіти муніципалітету Ганінге визначає план-графік та контролює виконання завдань у процесі підготовки бюджету. Це визначається у внутрішньому документі Департаменту під назвою "План-графік – список завдань після затвердження цілей і бюджету на 2022 рік, робочий матеріал" ("робочий матеріал" означає, що це не офіційний документ, а внутрішній план, який використовують посадовці Департаменту для координації своєї роботи в рамках бюджетного процесу). План-графік має 18 конкретних строків, які визначені паралельно для закладів базової середньої освіти і для старших шкіл (часто з різницею в один – два дні). Ключові строки цього процесу представлено нижче в таблиці 2.11.

Таблиця 2.11. Ключові етапи підготовки документа “Стратегія та бюджет”

Дата	Захід
27 серпня	Визначення попередніх рамок бюджету на 2022 рік у розрізі основних повноважень Комітету дошкільної та обов’язкової освіти і Комітету з питань старшої школи та освіти дорослих
8 вересня	Завершення розподілу основних адміністративних витрат між Комітетом дошкільної та обов’язкової освіти і Комітетом з питань старшої школи та освіти дорослих
16 – 17 вересня	Бюджет 2022: дні планування за участі членів комітетів та представників Департаменту освіти
1 – 5 жовтня	Підготовка фінансових розділів для комітетів, в тому числі щодо інвестиції
8 – 12 жовтня	Документ “Стратегія та бюджет” розглядається виконавчими органами комітетів, в тому числі питання інвестицій
19 – 20 жовтня	Комітети на засіданні приймають рішення про затвердження документа “Стратегія та бюджет”

Наприкінці жовтня обидва освітні комітети ухвалюють остаточний варіант документа “Стратегія та бюджет”. Ми розглянемо лише один із цих документів, а саме “Комітет з дошкільної та обов’язкової освіти: Стратегія та бюджет на 2021 – 2022 роки”, затверджений 20 грудня 2019 року. Він налічує 35 сторінок та складається із семи розділів:

1. Вступ, написаний головою Комітету (2 сторінки). Голова представляє перспективи та політичні цілі на наступний бюджетний період. Тут також зазначено сфери відповідальності Комітету, відповідні закони, нормативні акти та місцеві керівні документи.
2. Передумови (8 сторінок). Умови внутрішнього та зовнішнього середовища, які впливають на підґрунтя та контекст діяльності у наступному році. Це включає нове законодавство, політичні цілі муніципалітету, економічну ситуацію, а також аналіз позитивних рис та недоліків у муніципальних школах.
3. Цільові напрями та цілі муніципальної ради (3 сторінки). Цілі ради визначено в різних сферах, які далі супроводжуються ключовими цифрами.
4. Стратегічні політичні завдання (3 сторінки). Конкретні доручення комітету від ради, які мають бути виконані з відповідним звітуванням.

5. Пріоритетні напрями управління якістю (3 сторінки). Це включає належне економічне управління, забезпечення наявності необхідних компетентностей, цифровізацію, цінності та бренд муніципалітету.
6. Операційний та інвестиційний бюджет (13 сторінок). Це переважно цифри бюджету з поясненнями та інструкціями щодо того, як планується використовувати ресурси.
7. Звітність (3 сторінки). Опис того, як цілі та економічний стан будуть відстежуватися протягом бюджетного року, щомісяця чи з іншою періодичністю.

Після затвердження цього документа керівники з відповідними повноваженнями у бюджетних питаннях (або розпорядники бюджетних коштів) мають підготувати детальні кошториси в межах “заданих обмежень”, що включає граничні показники бюджету та нормативи щодо навчальних програм (Skolverket 2011). До таких керівників належать усі посадові особи, відповідальні за планування та виконання окремих частин бюджету. У сфері освіти, крім посадовців муніципалітету, це також директори шкіл, які відповідають за шкільні бюджети (див. підрозділ 2.1.2).

Тут важливо підкреслити, що детальні бюджети муніципальних шкіл є виключно сферою відповідальності директорів шкіл. Доходи шкільних бюджетів включають освітні ваучери та кошти інших муніципальних бюджетних програм для шкіл. На дошкільну освіту та позашкільні заходи також можуть спрямовуватися батьківські внески, визначені муніципалітетом (див. таблицю 2.17). Муніципальні школи можуть брати участь у деяких європейських і національних проєктах і отримувати певне зовнішнє фінансування. Разом із прогнозованою кількістю учнів це визначає доходи школи.

Що стосується витрат, то директори шкіл мають спланувати штатний розпис і заробітну плату (тобто кількість учителів та іншого персоналу, яку вони мають змогу залучати), а також витрати на утримання школи. Значна частина витрат, не пов'язаних із заробітною платою, визначається муніципалітетом, зокрема це стосується орендної плати за муніципальні шкільні будівлі, опалення та інші комунальні послуги.

Головною вимогою для директорів шкіл є досягнення збалансованості шкільного бюджету, тобто забезпечення того, щоб витрати школи не перевищували доходів. Вони також мають ретельно планувати певний резерв у бюджеті. Це особливо важливо для випадків, коли хтось із учнів вирішує змінити навчальний заклад посеред бюджетного року. Якщо учень залишає школу, то з наступного місяця відповідним чином зменшуються кошти, що виплачуються на основі ваучерів. Оскільки в

цій ситуації витрати не змінюються, це створює певний фінансовий ризик для школи.

Детальні бюджети шкіл розглядає Департамент освіти на предмет їх відповідності всім законодавчим та економічним вимогам. Проте Департамент навряд чи буде втручатися в конкретні бюджетні рішення директорів, за винятком випадків незбалансованості бюджету. Співпраця директорів шкіл з Департаментом освіти та відповідним комітетом зазвичай ґрунтується на взаємній довірі та розумінні, й тому в таких відносинах немає примусу чи покарання.

Після того як Департамент освіти затверджує деталізовані бюджети, які подають керівники з бюджетними повноваженнями, ці документи вносяться до автоматизованої системи бухгалтерського обліку муніципалітету та звіряються (перевірка на їх відповідність всім необхідним формальним та економічним критеріям). Кінцеві строки для таких фінальних кроків наведено в таблиці 2.12.

Таблиця 2.12. Фінальні кроки прийняття документа
“Стратегія та бюджет”

31 жовтня	Кінцевий строк для затвердження Комітетами документа “Стратегія та бюджет”
12 грудня	Кінцевий строк для внесення детальних бюджетів керівниками з бюджетними повноваженнями
31 січня 2021 р.	Кінцевий строк для внесення та узгодження детальних бюджетів на 2021 рік до інформаційної системи муніципалітету

На цьому процес підготовки бюджету завершується і розпочинається виконання прийнятого бюджету.

2.3.5. Огляд освітнього бюджету муніципалітету Ганінге на 2021 рік

Бюджет на освіту в Ганінге охоплює такі чотири сектори: дошкільна освіта, базова середня (обов’язкова) освіта, повна середня освіта та освіта дорослих. Перші два належать до сфери відповідальності Комітету дошкільної та обов’язкової освіти, а інші два – Комітету з питань старшої школи та освіти дорослих. Бюджети для обох комітетів готує Департамент освіти. Ці бюджети не включають інвестицій.

Бюджетні рамки (граничні обсяги), визначені в бюджетному документі "Цілі та бюджет на 2021 рік" (див. підрозділ 2.3.3), наведено в таблиці 2.13 нижче.

Таблиця 2.13. Граничні обсяги бюджетних коштів на освіту у 2021 році (тис. шведських крон)

Комітет	Обсяг у 2021 р.	Збільшення порівняно з 2020 р.
Комітет дошкільної та обов'язкової освіти	2 080 000	+ 67 067
Комітет з питань старшої школи та освіти дорослих	484 000	+ 10 550

Детальні бюджети визначено в бюджетних документах "Стратегія та бюджет на 2021 рік" (підрозділ 2.3.4). Ці бюджети можна розділити на такі категорії:

1. Освітні ваучери. Це основний інструмент фінансування дошкільних закладів, закладів базової середньої освіти і старших шкіл у Швеції (див. підрозділ 2.1.5).
2. Освіта дорослих (тільки для Комітету з питань старшої школи та освіти дорослих).
3. Адміністративні відрахування. Сюди відноситься вартість конкретних послуг, які муніципалітет надає муніципальним школам, наприклад, нарахування та виплата заробітної плати, управління людськими ресурсами, IT-послуги, економічні послуги, приміщення, зв'язки з громадськістю та керівництво муніципальними школами. Ці кошти виділяються муніципальним школам, які використовують, здійснюючи виплати Департаменту освіти чи підпорядкованим йому установам. Муніципалітет не надає таких послуг приватним школам. Приватні школи займаються цією діяльністю самостійно, тому не отримують такої підтримки та не повинні сплачувати адміністративних відрахувань.
4. Витрати Департаменту освіти. Це адміністративні витрати Департаменту, які включають оплату праці його фахівців (за винятком персоналу, безпосередньо задіяного в наданні послуг окремим школам, див. про адміністративні відрахування вище) та інші поточні витрати. Таким чином, це витрати муніципалітету на політичне керівництво та розподіл ваучерів і грантів серед усіх шкіл муніципалітету. Ця стаття бюджету також включає витрати на адміністрування Центру навчання та здоров'я, що є спеціальним підрозділом Департаменту освіти.

5. Інші гранти, що надаються школам. Сюди належать два види видатків: гранти школам на заходи, які не включені в освітні ваучери, і витрати на діяльність деяких навчальних закладів, які обслуговують усіх учнів та перебувають на балансі муніципалітету.

Далі в таблиці 2.14 представлено два освітні бюджети муніципалітету Ганінге на 2021 бюджетний рік.

Таблиця 2.14. Освітній бюджет Ганінге на 2021 рік
(обсяги у млн шведських крон)

	Дошкільна та базова середня освіта		Старша школа та освіта дорослих	
	Обсяг	Відсоток	Обсяг	Відсоток
Освітні ваучери	1 746,4	84,0%	365,2	75,5%
Освіта дорослих			48,2	10,0%
Адміністративні відрахування	88,8	4,3%	14,8	3,1%
Управління сферою освіти	55,2	2,7%	12,2	2,5%
Інші гранти школам	189,6	9,1%	43,2	8,9%
Усього	2 080,0	100,0%	483,6	100,0%

Детальний розподіл інших грантів серед шкіл разом зі стислим описом наведено в таблиці 2.15 і таблиці 2.16 нижче.

Стосовно даних таблиці 2.14 відзначимо, що, хоча загальний бюджет на дошкільну та базову середню освіту є приблизно в 4 рази більшим ніж бюджет на старшу школу та освіту дорослих, за структурою вони дуже подібні, якщо в цілях порівняння ми об'єднаємо освіту дорослих та освітні ваучери для старшої школи. Таким чином, освітні ваучери (з витратами на освіту дорослих), адміністративні відрахування, витрати Департаменту освіти та інші видатки по суті утворюють однакові частки загальних бюджетів.

Таблиця 2.14 показує, що освітній бюджет можна розділити на три частини: освітні ваучери, додаткові гранти школам (включаючи адміністративні відрахування і кошти на освіту дорослих) та адміністративні витрати Департаменту освіти. Зауважимо, що 97,3% усього бюджету на дошкільні заклади та обов'язкову освіту спрямовуються прямо чи опосередковано школам, як і 97,5% бюджету на старшу школу та освіту дорослих. Гранти становлять 13,4% усього бюджету на дошкільні заклади та обов'язкову освіту і 12,0% усього бюджету старшу школу та освіту дорослих.

Далі в таблиці 2.15 представлено гранти на дошкільну та обов'язкову освіту, включаючи адміністративні відрахування.

Таблиця 2.15. Гранти на дошкільну та базову середню освіту, 2021 р.
(обсяги у млн шведських крон)

Стаття бюджету	Обсяг	Відсоток
Адміністративні відрахування	88,8	4,3%
Рівна школа	7,5	0,4%
Відкрита дошкільна освіта	1,6	0,1%
Позашкільні заходи для учнів віком 10 – 13 років	8,1	0,4%
Шведсько-фінські класи, школа вікінгів	1,6	0,1%
Центр навчання та здоров'я – заробітна плата на основі кількості учнів, яким надають послуги	116,0	5,6%
Шкільне перевезення	25,2	1,2%
Заняття з вивчення рідної мови	18,6	0,9%
Грант для шкіл архіпелагу	11,0	0,5%
Усі гранти на дошкільну та базову середню освіту	278,4	13,4%

Грантова частина бюджету розподіляється відповідно до індивідуальних потреб учнів або різних проєктів, які можуть відображати політичні пріоритети, зокрема таке:

Рівна школа є одним із прикладів політичного пріоритету. Певний обсяг коштів виділяється школам з низькою успішністю учнів для фінансування відповідних педагогічних заходів щодо поліпшення навчальних результатів.

Відкрита дошкільна освіта – це заходи для дітей, які не відвідують звичайні дошкільні заклади. Батьки, які доглядають за дітьми вдома, можуть приводити дітей на такі заняття, що тривають кілька годин та є безкоштовними для батьків.

Позашкільні заходи для учнів віком 10 – 13 років – це добровільна до- та післяшкільна програма, яку батьки оплачують частково. Учні можуть отримувати сніданки, обіди та брати участь у різних формах дозвілля.

Шведсько-фінські класи запроваджені для дітей із фінських сімей, які хочуть мати більше уроків фінської мови під час свого навчання.

Центр навчання та здоров'я функціонує при Департаменті освіти та має у своєму штаті фахівців у сфері особливих потреб та здоров'я, зо-

крема психологів та шкільних лікарів. Центр виділяє кошти учням з особливими потребами на індивідуальній основі, отримуючи запити від шкіл як муніципальних, так і приватних.

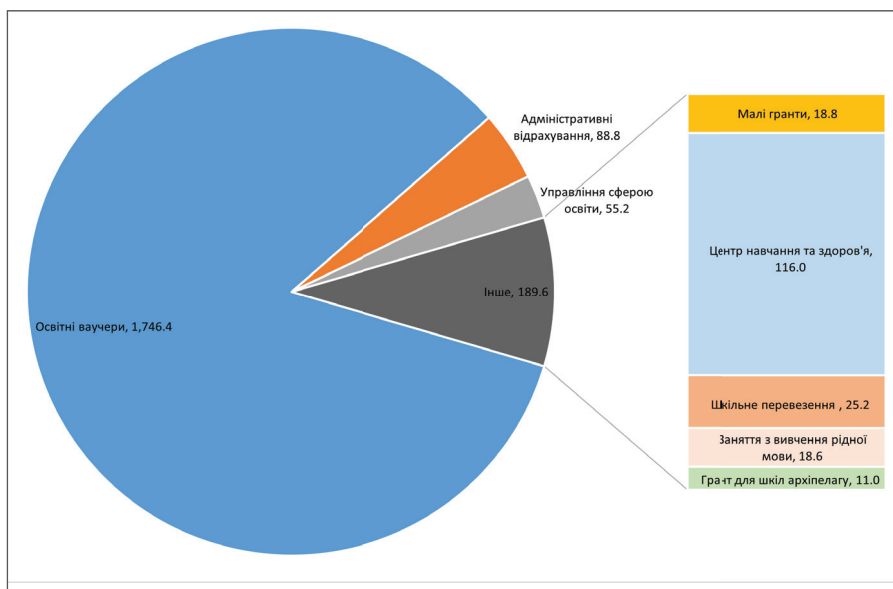
Шкільне перевезення – це шкільні автобуси чи таксі для учнів, які живуть на певній відстані від школи.

Заняття з вивчення рідної мови є добровільним шкільним предметом для учнів, які спілкуються іншими мовами, ніж шведська, у їхніх рідинах, під час яких вони вивчають відповідну мову.

Грант для шкіл архіпелагу — це спеціальні додаткові кошти, які виділяються школам на островах із незначною кількістю учнів, витрати яких на одного учня набагато вищі, і тому освітніх ваучерів недостатньо для надання якісної освіти. Щоб продовжувати функціонувати, ці школи отримують спеціальний грант, який компенсує малу кількість учнів. Таких острівних шкіл у муніципалітеті чотири.

Далі діаграма на рисунку 2.4 представляє структуру освітнього бюджету Комітету дошкільної та обов'язкової освіти.

Рис. 2.4. Бюджет на дошкільну та базову середню освіту на 2021 рік (обсяги у млн шведських крон)



Далі в таблиці 2.16 представлено гранти, які виділяються на старшу школу та освіту дорослих, включаючи адміністративні відрахування.

Таблиця 2.16. Гранти на старшу школу та освіту дорослих, 2021 р.
(обсяги у млн шведських крон)

Стаття бюджету	Обсяг	Відсоток
Освіта дорослих	48,2	10,0%
Адміністративні відрахування	14,8	3,1%
Додаткові кошти на забезпечення особливих потреб	21,0	4,3%
Шкільне перевезення	3,0	0,6%
Проїзні квитки	4,6	1,0%
Субсидії на проживання для учнів	0,3	0,1%
Місцевий спортивний центр "Торвалла"	1,3	0,3%
Академії (місцеві спортивні профілі)	0,9	0,2%
Підвищення орендної плати для закладу професійно-технічної освіти	10,4	2,2%
Цільові асигнування, спеціальні інвестиції	0,2	0,0%
Резерв комітету на непередбачувані витрати	1,5	0,3%
Усі гранти на старшу школу та освіту дорослих	106,2	22,0%

Усі гранти на старшу школу та освіту дорослих з часткою 22,0% становлять більшу частину в структурі загального бюджету, ніж гранти на дошкільну та базову середню освіту (13,4%, див. таблицю 2.15), адже це також включає кошти на освіту дорослих (9,8%), що не покривається освітніми ваучерами.

Як і у випадку бюджету на дошкільну та базову середню освіту, грантова частина бюджету розподіляється відповідно до індивідуальних потреб учнів або різних проєктів, які можуть відображати політичні пріоритети, зокрема таке:

Освіта дорослих у Швеції охоплює освіту, еквівалентну початковій та середній школі, а також освіту для дорослих з інтелектуальною інвалідністю. У Ганінге цей грант також включає вивчення шведської мови для іммігрантів.

Адміністративні відрахування стосуються витрат Департаменту освіти та Комітету з питань старшої школи та освіти дорослих.

Додаткова сума на забезпечення особливих потреб означає, що, крім освітнього ваучера, учні з особливими потребами отримують до-

даткову суму коштів, яка змінюється відповідно до індивідуальних потреб.

Шкільне перевезення передбачає покриття витрат на таксі для учнів з фізичною інвалідністю.

Проїзні квитки – це кошти, передбачені для учнів, які живуть за шість кілометрів від школи й тому мають право одержувати проїзні квитки для користування громадським транспортом.

Субсидії на проживання для учнів, які мешкають дуже далеко від школи і тому можуть одержувати право на житлову субсидію. Муніципалітет Ганінге має спеціальне житло для учнів, які мешкають далеко від школи.

Місцевий спортивний центр “Торвалла” використовується для спортивних програм, які зазначені нижче.

Академії (місцеві спортивні профілі) стосуються визнаних на національному рівні спортивних програм у муніципалітеті Ганінге, які учні можуть поєднувати з будь-якою програмою старшої школи, що пропонується в Ганінге. Такі спортивні програми включають бокс, футбол, гольф, флорбол, хокей, карате, спортивне орієнтування та плавання.

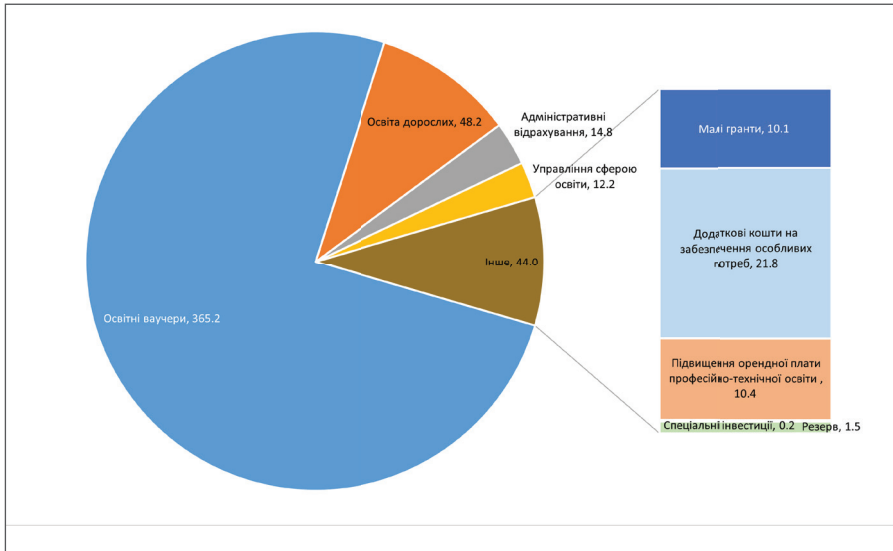
Підвищення орендної плати для закладу професійно-технічної освіти – це спеціальний грант, призначений для покриття значного підвищення вартості оренди у зв'язку з тим, що кілька років тому був побудований новий заклад професійно-технічної освіти. Як правило, такі витрати покривають освітні ваучери.

Цільові асигнування, спеціальні інвестиції означають видатки на розвиток шкіл, які визначає Комітет.

Далі діаграма на рисунку 2.5 відображає структуру освітнього бюджету Комітету старшої школи та освіти дорослих.

Наостанок розглянемо розміри ваучерів, визначені для освітнього бюджету в муніципалітеті Ганінге: у таблиці 2.17 наведено розміри ваучерів для закладів дошкільної та базової середньої освіти у 2021 році.

Рис. 2.5. Бюджет на старшу школу та освіту дорослих на 2021 р.
(обсяги у млн шведських крон)



Таблиця 2.17. Освітні ваучери для дошкільної та базової середньої освіти у 2021 році (шведські крони)

Рівень освіти	Тип ваучера	Розмір у 2021 році	Батьківський внесок
Педагогічний догляд	Для дітей віком від 1 до 3 років	108 542	10 840
	Для дітей віком від 4 до 5 років	92 296	8 130
	Для дітей віком від 6 до 9 років	37 492	6 150
Дошкільна освіта	Гарантована дошкільна освіта (3 – 5 років) 15 годин на тиждень	30 141	0
	Для дітей віком від 1 до 3 років	127 428	10 840
	Для дітей віком від 4 до 5 років	120 565	8 130
Позашкільні заходи	Для дітей віком від 6 до 9 років	44 880	6 150
Базова середня освіта	1 – 6 класи	71 542	
	7 – 9 класи	94 107	
Інші виплати	Структурний грант для новоприбулих	83 725	Те саме, що і для дошкільних закладів
	Нічний догляд	56 444	

Педагогічний догляд у таблиці 2.17 належить до заходів дошкільної освіти, які надавачі відповідних послуг організовують на дому. Надання такого педагогічного догляду за дітьми потребує відповідного ліцензування.

Розмір ваучерів на гарантовану дошкільну освіту (15 годин на тиждень) менший ніж для повного дня. Також вважається, що повний догляд вимагає більше ресурсів для дітей молодшого віку, які потребують більшої допомоги та менших груп. На відміну від цього, на рівні базової середньої освіти старші діти отримують більше годин різноманітнішого навчання, ніж початкові класи, тому розмір ваучерів для цієї категорії – більший.

Структурні гранти для новоприбулих є додатковою підтримкою в розрахунку на кожного учня, який нещодавно прибув до Швеції та може потребувати як вивчення мови, так і додаткової педагогічної чи психологічної підтримки. Такі гранти надаються протягом трьох років після прибуття учня в країну.

Нарешті, нічний догляд стосується невеликої кількості дітей, чиї батьки працюють у нічні зміни і тому не можуть доглядати за своїми дітьми вночі. У Ганінге є одна особа, яка надає такий догляд за дітьми у своєму власному помешканні на умовах договору з муніципалітетом.

Як зазначалося у підрозділі 2.1.3, розміри ваучерів для старшої школи в Ганінге визначає асоціація муніципалітетів Стокгольмського округу в рамках місцевої угоди. У таблиці 2.18 нижче наведено розміри таких ваучерів у 2021 році для груп профілів (для декількох груп окремі програми можуть мати дещо відмінний розмір ваучера, але тут ця додаткова диференціація не наводиться).

Таблиця 2.18. Освітні ваучери для старшої школи у 2021 році (шведські крони)

Група навчально-професійних профілів	Номинальний розмір ваучера	Розмір ваучера відносно найменшого (%)
Дитячі програми та дозвілля	83 334	105,6%
Будівництво	115 874	146,8%
Економіка	79 099	100,2%
Електрика та енергетика	110 823	140,4%
Мистецькі програми	107 789	136,6%
Автомобілі й транспорт	136 702	173,2%
Бізнес та адміністрування	87 182	110,5%
Прикладне мистецтво й ремісництво	108 349	137,3%

Закінчення табл. 2.18

Готельно-туристичний бізнес	87 451	110,8%
Гуманітарні програми	79 395	100,6%
Промислова інженерія	142 984	181,2%
Екологічне фермерство	166 718	211,2%
Наукові програми	87 510	110,9%
Ресторанний бізнес та харчування	128 490	162,8%
Суспільні науки	78 924	100,0%
Технології	91 556	116,0%
Сантехніка та майнові комплекси	112 141	142,1%
Лікування і догляд	87 519	110,9%

Найнижчий розмір ваучера для старшої школи встановлено для програм у сфері суспільних наук, трохи менше 79 тисяч шведських крон. Дуже близькими є розміри ваучерів для економічних та гуманітарних програм. Найдорожчими є ваучери для програм у сферах екологічного фермерства (211% від вартості ваучера для суспільних наук), промислової інженерії та транспорту.

2.4. Висновки

На основі представленого в цьому розділі аналізу процесу бюджетування у сфері освіти на місцевому рівні у Швеції можна сформулювати такі ключові висновки:

- Бюджетний процес зосереджено на політичних цілях. Політичні цілі визначаються політичною більшістю в муніципальній раді та відображають відповідні зобов'язання, заявлені під час місцевих виборів. Такі цілі чітко визначені в бюджетних документах разом із кроками, необхідними для їх досягнення.
- Відповідно, бюджетні документи містять лише основну інформацію щодо бюджетних планів муніципалітету, а ця інформація представлена в контексті визначених цілей і пріоритетів. Документи є простими для читання та розуміння. На відміну від польських чи українських бюджетних документів, у Швеції бюджетні документи не містять складної

фінансової термінології, такої як функціональна чи економічна класифікація.

- Фінансові дані, представлені в бюджетних документах Швеції на місцевому рівні, є обмеженими та включають:
 - Розміри ваучерів для дошкільної освіти (залежно від тривалості), базової середньої освіти (залежно від рівня) та старшої школи (залежно від програми).
 - Інвестиції в інфраструктуру та розвиток закладів освіти.
 - Програми додаткового фінансування для шкіл.
 - Бюджети муніципальних органів, які здійснюють управління освітою.
- Шведський муніципалітет має три рівні бюджетних документів.
- Перший рівень – це загальний муніципальний бюджет (“Цілі та бюджет”, див. підрозділ 2.3.3). Цей документ затверджує муніципальна рада та встановлює бюджетні рамки для кожної сфери.
- Другий рівень – це бюджетні документи комітетів (галузеві бюджети, “Стратегія та бюджет”, див. підрозділ 2.3.4). Ці документи приймають комітети з питань освіти і визначають фінансування муніципальних органів освіти та муніципальних освітніх програм.
- Третій рівень – це конкретні бюджети індивідуальних муніципальних шкіл. Прийняття шкільного бюджету належить до повноважень директора школи. Директор зобов’язаний сформувавати та затвердити збалансований бюджет у межах граничних показників, які визначаються для кожної школи. Такі граничні показники майже повністю визначаються ваучерами, тобто головним чином залежить від кількості учнів у школі.

Бюджетний процес у сфері освіти в муніципалітетах Швеції відображає три основні принципи:

- Високий ступінь децентралізації освітніх повноважень органів місцевого самоврядування.
- Високий ступінь інституційної та бюджетної автономії шведських шкіл.
- Високий ступінь прозорості та доступності бюджетних документів для заінтересованих осіб.

Найбільш суперечливий елемент місцевого освітнього бюджетного процесу в шведських муніципалітетах, який є доволі унікальним у Європейському Союзі, – це освітні ваучери (див. підрозділ 2.1.5). З одного боку, ваучери сприяють:

- прозорості фінансування шкіл, адже всі зацікавлені сторони у сфері освіти таким чином мають інформацію про розподіл бюджетних коштів для кожної школи;
- стабільності фінансування, адже всі навчальні заклади мають упевненість щодо загального рівня фінансування, на який вони можуть розраховувати в найближчі роки;
- підтримці приватних шкіл, оскільки ці школи одержують такий самий рівень фінансування на одного учня, які і державні (муніципальні) школи.

Однак часто зауважують, що освітні ваучери негативно впливають на муніципальні школи:

- ваучери створюють неабияку конкуренцію між муніципальними та приватними школами, а також між школами в межах одного чи кількох муніципалітетів. Це особливо важливо у великих містах чи міських громадах. Така конкуренція не завжди надає перевагу школам, які забезпечують кращий рівень освіти;
- ваучери призводять до нестабільного фінансування для окремих шкіл (якщо учень залишає школу посеред навчального року, фінансування школи відповідно зменшується з наступного місяця);
- використання ваучерів ускладнює для муніципалітетів завдання щодо визначення потреб індивідуальних муніципальних шкіл і виділення додаткових ресурсів на ці потреби, адже будь-який додатковий розподіл має бути включений до системи ваучерів (наприклад, у Ганінге спеціальні ваучери використовуються для учнів, які нещодавно іммігрували до Швеції, див. таблицю 2.17).

Додаток А. Цілі політики та показники прогресу в освіті в Ганінге

У Ганінге муніципальна рада визначає стратегічні цілі як головні орієнтири для досягнення глобальної мети муніципалітету, що сформульована як "добра якість життя в Ганінге". Стратегічні цілі закріплюються в документі "Цілі та бюджет на 2021–2022 роки": це п'ять цілей у двох напрямках, а саме: "Навколишнє середовище та суспільство" і "Громадяни", як показано в таблиці 2.18.

Таблиця 2.19. Стратегічні цілі муніципалітету Ганінге на 2021–2022 роки

Стратегічний напрям	Номер	Стратегічна ціль
Навколишнє середовище та суспільство	1	У Ганінге робота щодо довкілля та клімату має бути на передньому плані
	2	У Ганінге зростання має відбуватися із забезпеченням сталості
Громадяни	3	У Ганінге громадяни повинні бути в безпеці незалежно від етапу свого життя
	4	Ганінге пропонуватиме інноваційну школу з високими очікуваннями, що створює конкурентні переваги в житті
	5	Ганінге має пропонувати привабливі можливості у сфері культури та дозвілля

Стратегічна ціль 4 конкретно стосується сфери освіти та має таке повне формулювання:

“Ціль 4. Ганінге має пропонувати інноваційну школу з високими очікуваннями, що створює конкурентні переваги в житті.

Важливо, щоб більше учнів досягали результатів, які дають їм право продовжити навчання на рівні старшої школи з подальшим отриманням атестата про повну середню освіту. Ризик опинитися в ситуації відчуження та розвитку психічного захворювання зменшується в шкільній системі, яка є доступною та забезпечує принцип рівності. Навчання шведській мові для іммігрантів є важливою частиною їхньої інтеграції та надає їм доступ до ринку праці.

Відповідальність за досягнення цієї цілі покладається на Комітет обов’язкової та дошкільної освіти, Комітет з питань старшої школи та освіти дорослих і Комітет соціального забезпечення”.

Для кожної зі стратегічних цілей муніципалітет затверджує конкретні індикатори прогресу – від двох до чотирьох індикаторів для кожної цілі. Загалом для п’яти цілей визначено 18 індикаторів.

Для стратегічної цілі 4 використовуються три індикатори прогресу:

1. Частка учнів 9-х класів муніципальних шкіл, які досягли результатів, що дають їм право продовжувати навчання за професійно-технічними програмами.

2. Частка учнів старшої школи в муніципальних закладах освіти, які успішно завершили навчання протягом трьох років після закінчення обов'язкової загальноосвітньої школи.
3. Частка учнів-іммігрантів, які успішно пройшли курс шведської мови для іммігрантів та розпочали навчання у школі або отримали роботу.

Для зручності розуміння назви цих індикаторів були дещо скориговані при перекладі.

Для кожного індикатора прогресу в документі "Цілі та бюджет на 2021–2022 роки" визначено, як вимірюються ці індикатори (тобто, на основі яких даних проводиться їхня оцінка), з якою періодичністю проводиться вимірювання та хто відповідає за оцінку й публікацію індикаторів. Найважливішим є те, що в документі також зазначаються попередні (історичні) значення індикаторів разом із цільовими значеннями на наступні три роки. Встановлення цільових значень індикаторів означає, що муніципалітет зобов'язується докласти необхідних зусиль для досягнення поставлених цілей. Це також дає можливість обґрунтовано критикувати посадових осіб та чиновників муніципалітету, якщо задекларовані цільові значення не будуть досягнуті.

Історичні та цільові значення індикаторів прогресу, прийнятих для стратегічної цілі 4, наведено нижче в таблиці 2.19.

Таблиця 2.20. Індикатори прогресу для стратегічної цілі 4 в Ганінге

Індикатор	Факт 2018	Факт 2019	Ціль 2021	Ціль 2022	Ціль 2023
Частка учнів 9-х класів муніципальних шкіл, які досягли результатів, що дають їм право продовжувати навчання за професійно-технічними програмами	83%	86%	86%	86%	87%
Частка учнів старшої школи в муніципальних закладах освіти, які успішно завершили навчання протягом трьох років після закінчення обов'язкової загальноосвітньої школи	51,7%	48%	53%	55%	57%
Частка учнів-іммігрантів, які успішно пройшли курс шведської мови для іммігрантів та розпочали навчання у школі або отримали роботу	42%	47%	48%	50%	52%

Для легкості розуміння варто коротко прокоментувати наведені індикатори.

Перший індикатор: частка учнів 9-х класів муніципальних шкіл, які досягли результатів, що дають їм право продовжувати навчання за професійно-технічними програмами.

У Швеції обов'язкова (початкова) школа має 9 класів. Після обов'язкової освіти учні здобувають повну середню освіту в старшій школі, яка ділиться на професійно-технічні програми та академічні програми (підготовка до університету). Щоб отримати право продовжувати навчання за професійно-технічними програмами, учень повинен мати затверджені оцінки за результатами завершення обов'язкової освіти зі шведської мови (або шведської як другої мови), англійської мови, математики та щонайменше п'яти інших предметів обов'язкової (початкової) школи. Для академічних програм ці вимоги також включають затверджені оцінки щонайменше з дев'яти інших предметів обов'язкової (початкової) школи.

Муніципалітет Ганінге прийняв рішення вимірювати та відстежувати, скільки учнів відповідають вимогам, які дають їм право розпочати навчання за професійно-технічними програмами.

Другий індикатор: частка учнів старшої школи в муніципальних закладах освіти, які успішно завершили навчання протягом трьох років після закінчення обов'язкової загальноосвітньої школи.

Усі програми старшої школи передбачають три роки навчання. Таким чином, за умови успішного навчання учні завершують старшу школу протягом цього трирічного періоду. Однак існує багато різних ситуацій, коли цього не відбувається.

По-перше, є випускники обов'язкової школи, які не досягли результатів, що дають їм право навчатися далі за національними програмами, професійно-технічними чи академічними (у Ганінге у 2019 році таких учнів було 14%, див. таблицю 2.19). Таким чином, щоб розпочати навчання у старшій школі, їм необхідно пройти підготовчі програми, мета яких – допомогти таким учням досягти необхідних вимог. Це створює затримку щонайменше на один рік.

Також існують випадки, коли учні через певний час усвідомлюють, що обрали програму чи школу, яка їм не підходить. Тому вони змінюють програму чи навчальний заклад, і в такому разі можуть бути змушені починати навчання з самого початку. Такі учні також не можуть завершити старшу школу за три роки. Крім цього, через складні умови вдома або власні дії деякі учні залишають старшу школу, так і не завершивши навчання. Учні можуть потребувати допомоги з тим, щоб розумно обрати старшу школу та програму, а також завершити навчання після того, як вони зроблять свій вибір.

Звичайно, бажано, щоб учні завершували навчання протягом трьох років із соціальних та економічних причин, аби не втрачати час при здобутті освіти. Як засвідчують дані таблиці 2.19, завершення старшої школи протягом трьох років у Ганінге не є універсальною практикою.

Тому цілком природно для муніципальної ради ставити перед собою цілі зробити так, щоб більше випускників обов'язкової (початкової) шкіл відповідали вимогам для продовження навчання в старшій школі, допомагати учням зробити правильний вибір із самого початку та надавати їм підтримку для завершення старшої школи без затримок.

Третій індикатор: частка учнів-іммігрантів, які успішно пройшли курс шведської мови для іммігрантів та розпочали навчання у школі або отримали роботу.

Цей індикатор стосується освіти іммігрантів. Такі учні проходять курс з вивчення шведської мови (шведська мова для іммігрантів) та ознайомчий курс про шведське суспільство. Спільною метою шведських муніципалітетів є інтеграція іммігрантів та їхніх дітей у суспільство з метою роботи або навчання.

Особа має право проходити курс з вивчення шведської мови для іммігрантів з другої половини календарного року, в якому їй виповнюється 16 років. Це право також поширюється на тих, хто є резидентом Швеції та чиї знання шведської мови нижчі освітнього стандарту.

Успішність такої освіти вимірюється отриманням роботи або вступом до навчального закладу.

Нарешті, корисно розглянути, що насправді означають значення індикаторів, як історичних, так і цільових, відображених у таблиці 2.19. Звичайно, муніципалітет завжди прагне досягти кращих результатів, ніж у попередньому році, тому важливо відстежувати та аналізувати результати. Але встановлення цільових значень може бути не настільки важливим. Можна стверджувати, що фактичні значення обраних індикаторів мають бути лише відправною точкою для аналізу. Чому цифри виявилися саме такими? Які справжні причини цих результатів і як це можна виправити та поліпшити?

Із встановленням цільових значень індикаторів можна виділити дві проблеми. Перша полягає в тому, що вони порівнюють різні групи учнів і вчителів, оскільки відбувається безперервне просування когорт учнів від класу до класу і завжди здійснюється певна ротація педагогічного персоналу. Таким чином, результати за різні роки стосуються різних, часто непорівнюваних груп. По-друге, багато показників, як-от частка учнів, які закінчили старшу середню школу за 3 роки, матимуть різні значення для різних шкіл, завжди через специ-

фічні відмінності в групах учнів та умовах школи. Таким чином, перегляд середніх муніципальних показників може не виявити фактичних змін у тому, як навчаються та функціонують школи. Обидві проблеми обмежують корисність числових показників.

Також можна стверджувати, що насправді немає надійних наукових чи практичних підстав для встановлення цільових значень індикаторів на майбутнє. Усі комітети муніципальної ради Ганінге зобов'язані це робити, але вони не мають жодних правил чи інструкцій стосовно того, як саме це робити. Таким чином, комітети мають самостійно вирішувати, що є достатньо амбітним та водночас реалістичним для досягнення.

Посилання

Національні законодавчі акти

Kommunallag (KRL 1991:900) (Закон про місцеве самоврядування). Документ доступний за посиланням: <https://www.regeringen.se>

Версія англійською мовою: <https://www.government.se/49b736/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act>

Lag om kommunal redovisning (KRL 1997:614) (Закон про муніципальний бухгалтерський облік). Документ доступний за посиланням: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1997614-om-kommunal-redovisning_sfs-1997-614

Skolverket (2011), Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet (Навчальний план для обов'язкової школи, дошкільного класу та педагогічного догляду за дітьми шкільного віку). Документ доступний на сайті: www.skolverket.se

Skolförordningen (KRL 2011:185) (Постанова про обов'язкову освіту). Документ доступний за посиланням: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skolforordning-2011185_sfs-2011-185

Акти муніципалітету Ганінге

Tidplan för Mål och Budgetarbetet 2021 – 2022 (Календарний план робіт і заходів з підготовки цілей та бюджету на 2021 – 2022 роки), муніципалітет Ганінге

Tidplan – att göra lista inför mål & budget 2022, arbetsfil (План-графік – список завдань після затвердження цілей та бюджету на 2022 рік, робочий матеріал), Департамент освіти муніципалітету Ганінге

Mål och budget 2021-2022 (Цілі та бюджет на 2021 – 2022 роки), муніципалітет Ганінге. Документ доступний за посиланням: <https://www.haninge.se/siteassets/kommun-och-politik/mal-och-resultat/vision-och-malomraden/mal-och-budget-2021-2022-till-tryck-.pdf>

Grund- och förskolenämndens Strategi och budget 2021-2022 (Стратегія та бюджет на 2021 – 2022 роки Комітету дошкільної та обов'язкової освіти). Документ доступний за посиланням:

<https://haningekommun.ondemand.formpipe.com/committees/grund-och-forskolenamnden/grund-och-forskolenamndens-sammantrade-2020-12-09#82966>

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens strategi och budget 2021-2022 (Стратегія та бюджет на 2021 – 2022 роки Комітету з питань старшої школи та освіти дорослих). Документ доступний за посиланням: <https://haningekommun.ondemand.formpipe.com/committees/gymnasie-och-vuxenutbildningsnamnden/gymnasie-och-vuxenutbildningsnamndens-sammantrade-2020-12-08#83302>

Інші джерела

Storsthlm (2020), *Prislista för gymnasieskolan i Stockholmsregionen 2021* (Вартість забезпечення навчання в старших школах Стокгольмського округу у 2021 році). Документ доступний за посиланням: <https://www.storsthlm.se/media/n3sc1chb/prislista-f%C3%B6r-gymnasieskolan-i-stockholmsregionen-2021-uppdatt-210915.pdf>

M. Laakso, R. Taageper (1978), *Proportional Representation in Scandinavia: Implications for Finland* (Пропорційне представництво в Скандинавії: наслідки для Фінляндії), *Scandinavian Political Studies*, Bind 1 (1978) 1. Документ доступний за посиланням: https://tidsskrift.dk/scandinavian_political_studies/article/download/32265/29979?inline=1

SKR (2021), *God ekonomisk hushållning, balanskrav och resultatpåverkan* (Належне фінансове управління, вимоги до балансу та вплив на доходи). Документ доступний за посиланням: <https://skr.se/download/18.2b9356b71784ab0c985b7741/1617785851409/PM-GEH-balanskrav-resultatp%C3%A5verkan.pdf>

Government Offices of Sweden (2014), *How Sweden is Governed* (Урядування у Швеції). Документ доступний за посиланням: <https://www.government.se/contentassets/26fdf24e2c644fcf9a41623b39a120b5/engelska.pdf>

Statistics Sweden (SCB) (Статистична служба Швеції), www.scb.se

B. T. Hinnerich, J. Vlachos (2014), *The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations* (Вплив ваучерної системи в старшій школі на успішність учнів. Шведські докази на основі зовнішнього та внутрішнього оцінювання), *Labour Economics*, Volume 47 (2014) 1-14. Документ доступний за посиланням: <http://btyrefors.se/wp-content/uploads/2018/05/wp2016-09-impact-of-upper-secondary-voucher-school-attendance-on-student-achievement.pdf>

A. Trumberg, S. Urban (2021), *School Choice and Its Long-Term Impact on Social Mobility in Sweden* (Вибір школи та його довгостроковий вплив на соціальну мобільність у Швеції), *Scandinavian Journal of Educational Research* 65 (2021) 4. Документ доступний за посиланням: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00313831.2020.1739129?scroll=top&needAccess=true>

M. Brandén, M. Bygren (2022), *The opportunity structure of segregation: School choice and school segregation in Sweden* (Структура можливостей сегрегації: вибір школи та шкільна сегрегація у Швеції), *Acta Sociologica* 2022. Формат Epub перед друком. Документ доступний за посиланням: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00016993211068318>

J. Kallberg (2017), *Kommunalt obestånd* (Неплатоспроможність муніципалітетів), *Ackordscentralen Nyheter* nr 1 2017. Документ доступний за посиланням: <https://ackordcentralen.se/891-2/>

C Riberdahl (1992), *Kommunernas kreditvärdighet från rättsliga aspekter* (Кредитоспроможність муніципалітетів з правової точки зору), *Svensk Juristtidning* Nr 3, 1992. Документ доступний за посиланням: <https://svjt.se/svjt/1992/209>

G. H. Sahlgren (2011), *Schooling for Money: Swedish Education Reform and the Role of Profit Motive* (Шкільна освіта за гроші: Шведська освітня реформа та роль прибутку як чинника мотивації), *Economic Affairs* 31 (3) 28-35. Документ доступний за посиланням: https://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/Schooling%20for%20money%20-%20web%20version_0.pdf

L. Pelling (2022), *Sweden's schools: Milton Friedman's wet dream* (Школи Швеції: мрія Мілтона Фрідмана), *Social Europe*. Документ доступний за посиланням: <https://socialeurope.eu/swedens-schools-milton-friedmans-wet-dream>

R. Downes, D. Moretti, T. Shaw (2016), *Budgeting in Sweden* (Бюджетування у Швеції), *OECD Journal on Budgeting* 2016 (1) 9-74. Документ доступ-

ний за посиланням: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-sweden_budget-16-5jg1f8p0jh7b#page1

J. Herczyński (2018), *Five European Systems of Local Government Finance* (П'ять європейських систем фінансування місцевого самоврядування), SSRN Electronic Journal <https://doi.10.2139/ssrn.3382179>. Документ доступний за посиланням: https://www.researchgate.net/publication/333598833_Five_European_Systems_of_Local_Government_Finance

OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* (Бюджетування та публічні видатки в країнах OECD у 2019 році), OECD Publishing, Paris. Документ доступний за посиланням: <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

Swedish Institute (2021), *The Swedish school system* (Шведська система шкільної освіти). Документ доступний за посиланням: <https://sweden.se/life/society/the-swedish-school-system>

Oskarshamns tingsrätt (Окружний суд Оскарсхамна 1996), Вирок RH 1996:75. Документ доступний за посиланням: <https://lagen.nu/dom/rh/1996:75>

Riksrevisionen (Національна аудиторська служба) (2022), *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser* (Шкільний ваучер – ефективність і наслідки). Документ доступний за посиланням: <https://data.riksdagen.se/fil/8E6C945E-9091-4F85-83C7-6DFF98AA27A1>

K. Edmark , I. Hussain, C. Haelermans (2020), *The Impact of Voucher Schools: Evidence from Swedish Upper Secondary Schools* (Вплив ваучерної системи в школах: докази від старшої школи в Швеції), Stockholm University, SOFI Working Paper 3/2020. Документ доступний за посиланням: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1417464/FULLTEXT02.pdf>

Розділ 3. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В ОСВІТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В ПОЛЬЩІ

Ян Герчинський

Вступ	76
3.1 Контекст бюджетування в освіті на місцевому рівні	77
3.2 Етапи бюджетного процесу	86
3.3 Висновки	95
Посилання	98

Вступ

Польська освіта дуже децентралізована (Herbst 2012, Jakubowski 2019). Органи місцевого самоврядування відповідають за відкриття та закриття шкіл, встановлення рівня зайнятості в них та за їх фінансування. Процес децентралізації освіти розпочався в Польщі у 1993 році з децентралізації початкових шкіл і завершився у 1999 році децентралізацією середніх шкіл та інших місцевих освітніх закладів (дошкільні заклади були передані новоствореним органам місцевого самоврядування вже у 1991 році).

Закон від 27 серпня 2009 р. "Про публічні фінанси" та наказ міністра фінансів від 7 грудня 2010 р. "Про ведення фінансових питань бюджетними підрозділами та комунальними бюджетними підприємствами" визначають загальні принципи та процедури бюджетного процесу на національному та місцевому рівнях. Проте бюджетування освіти має кілька специфічних особливостей, які регулюються іншими нормативно-правовими актами, головним чином законом про освіту від 14 грудня 2016 року, законом про фінансування освітніх завдань від 27 жовтня 2017 року та наказом міністра національної освіти про організацію публічних шкіл та публічних дошкільних закладів від 28 лютого 2019 року.

У кількох місцях ми цитуємо результати дослідження бюджетного процесу, проведеного Яном Філасом

(2012). Ця довідка дещо застаріла, але новіших досліджень бюджетного процесу в освіті не проводилось.

3.1. Контекст бюджетування в освіті на місцевому рівні

Польща нараховує понад 36,5 млн мешканців та є відносно великою європейською країною. Відповідно, її система органів місцевого самоврядування досить розвинута і включає три рівні:

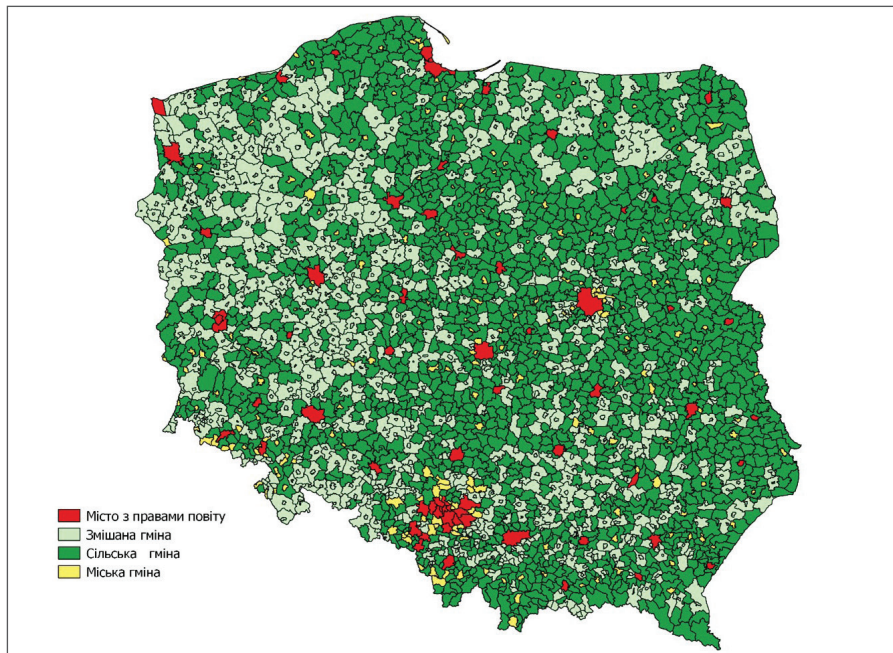
- 2 489 гмін (gmina);
- 373 повіти (powiat);
- 16 воєводств (województwo).

Кожен рівень місцевого самоврядування є незалежним від інших рівнів і має прямі фінансові зв'язки з державним бюджетом. Закони окремо регулюють повноваження кожного рівня місцевого самоврядування, а також його доходи (включаючи власні доходи, спільні податки, дотації та субвенції). Кожним місцевим урядом керує демократично обрана місцева рада. Особлива ситуація виникає в регіонах, де обласна рада (звана сеймиком), члени якої обираються на місцевих виборах, на чолі з регіональним маршалом співіснують із регіональними представниками національного уряду (губернатор, який призначається прем'єр-міністром). Інший особливий випадок стосується 65 великих міст. Вони виконують одночасно функції муніципалітетів і повітів та мають доходи обох. Їх називають містами з правами повітів (або міськими повітами).

Гміни відповідають за більшість адміністративних та соціальних функцій, громадську безпеку, місцевий громадський транспорт, дошкільну та початкову освіту. Існує три адміністративні типи гмін: міста, сільські гміни та змішані гміни (що складаються з міста та сіл навколо нього). Якщо міста з правами повітів розглядати окремо, ми отримуємо 4 типи гмін, як показано на наступній мапі 3.1.

Як показано на мапі 3.1, розподіл сільських і несільських гмін має чітко виражений географічний характер. Західна частина країни (колишня прусська частина) більш урбанізована, ніж східна та південна.

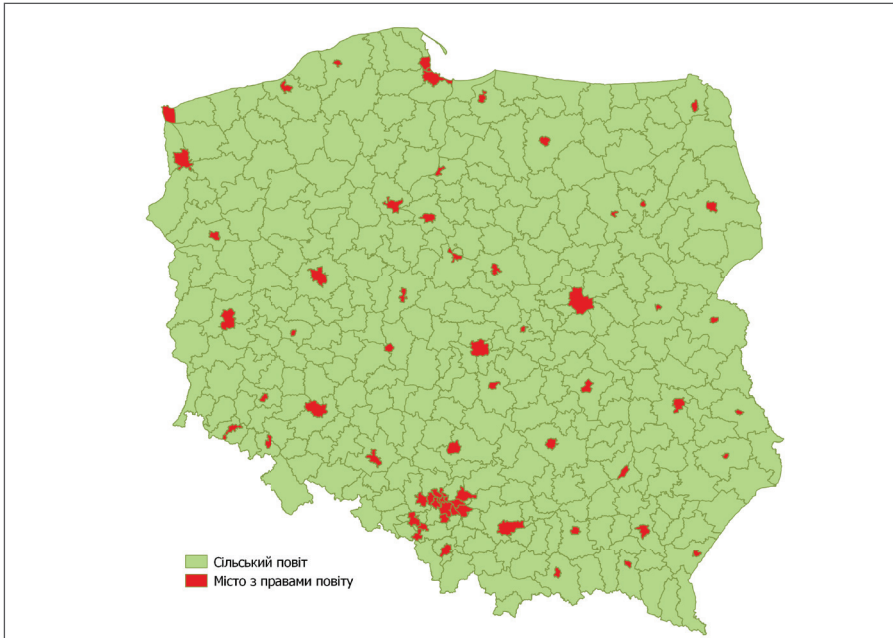
Мапа 3.1. Польські гміни за типом



Повіти мають деякі адміністративні функції (видача водійських прав), але їхні основні обов'язки полягають в утриманні повітових доріг, лікарень, закладів спеціальної та середньої освіти, а також низки інших навчальних закладів, включаючи центри психолого-педагогічної служби, гуртожитки для всіх рівнів шкіл і великих позашкільних центрів. Нагадаємо, що деякі повіти є водночас містами (гмінами), а саме – містами з правами повітів. Таким чином, ми можемо виділити два типи повітів: міста з правами повітів та сільські повіти (до яких часто входять невеликі міста).

Воєводства відповідають за міжобласний громадський транспорт, а також за окремі професійно-технічні заклади обласного значення. Існують також обмежені інші освітні функції, які виконують воєводства, такі як утримання педагогічних бібліотек та комунальних закладів підвищення кваліфікації вчителів. Важливою функцією воєводств є управління регіональними стратегічними програмами, що фінансуються ЄС.

Розташування повітів і межі воєводств показано на мапі 3.2.

Мапа 3.2. Польські повіти за типом

У Польщі є лише кілька митрополій, показаних на мапі 3.2. Основними є столиця Варшава, велика Сілезька агломерація на півдні і так зване Тримісто на Балтійському морі. До Союзу польських митрополій входять 12 міст.

Майже всі польські школи є комунальними, тобто управляються та фінансуються органами місцевого самоврядування як засновниками шкіл. Бюджетний процес у трьох рівнях місцевого самоврядування досить схожий. Ми зосередимося на першому рівні. Нагадаємо, що муніципалітети несуть відповідальність передусім за дошкільні заклади та звичайні початкові школи.

Польські початкові школи охоплюють 1 – 8 класи. Є два основних типи середніх шкіл, а саме: загальноосвітні академічні ліцеї з тривалістю навчання 4 роки (9 – 12 класи) і професійно-технічні школи тривалістю 4 – 5 років (класи 9 – 12 або 13).

Крім комунальних шкіл, є також публічні школи, якими керують недержавні юридичні особи (це багато шкіл, якими керують католицькі установи, та школи, якими керують неурядові організації), приватні школи та декілька шкіл, якими керують гілки національної влади (в основному сільськогосподарські професійні школи та мистецькі школи, якими ке-

рують відповідні міністерства). У цьому розділі йдеться про комунальні школи.

Два основних документи, що регламентують роботу та фінансування школи:

1. Організаційна схема школи (*arkusz organizacyjny*).
2. Фінансовий план школи (*plan finansowy*).

Організаційна схема школи визначається на навчальний рік (з 1 вересня по 31 серпня), а фінансовий план визначається на бюджетний рік (з 1 січня по 31 грудня).

Організаційна схема описує, як функціонуватиме школа в наступному навчальному році. Її структура та рівень деталізації з часом змінювалися. Протягом перших років процесу децентралізації (середина 90-х років) існував один формат організаційної схеми школи, затверджений наказом міністра освіти, що застосовувався по всій країні. Схеми були досить загальними, включали, зокрема, перелік усього персоналу школи, у тому числі керівні посади (директори, їх заступники, інший керівний склад), а також загальну кількість освітніх заходів, що проводяться у школі (наказ міністра національної освіти від 21 травня 2001 р.). На основі схеми, затвердженої засновником школи, директор школи розробляє детальний тижневий план заходів – як обов'язкових, так і добровільних. Відповідно до процесу децентралізації, приблизно у 2000 році, ця вимога була послаблена, і засновники шкіл отримали право визначати формат і необхідні елементи даних для включення до схем. Як наслідок, з'явилося багато різних форматів, які використовували різні муніципалітети в Польщі, деякі досить прості, інші значно складніші.

Проте з часом пропозиція комерційних ІТ-продуктів для полегшення роботи засновника школи та директора школи зросла, і школи запровадили ці нові інструменти. На цей час існує два домінуючих поставальники ІТ-програм для організаційних схем, які фактично є частиною більших пакетів (до яких, серед іншого, також входять модулі бухгалтерського обліку та статистичної звітності). Більше того, закон почав більш детально прописувати зміст організаційних схем (див. нижче). Таким чином, початкова різноманітність форматів організаційних схем змінилася одноманітністю (два домінуючих продукти все одно дуже схожі, оскільки мають відповідати однаковим вимогам законодавства).

На сьогодні законодавчі вимоги щодо організаційних схем шкіл (постанова міністра національної освіти від 28 лютого 2019 р.) значно розширилися та включають:

- кількість вчителів, у тому числі вчителів на керівних посадах;

- список усіх вчителів, включаючи ім'я, прізвище, рівень професійного просування вчителя, кваліфікацію, вид діяльності у школі та їх тижневе навантаження;
- кількість вчителів, які готуються підвищити рівень професійного просування вчителів, за рівнями;
- кількість адміністративного та технічного персоналу з керівними посадами, включаючи кількість ставок;
- кількість класів на кожній паралелі;
- кількість учнів у кожному класі.
- Для кожного класу:
 - тижневий навчальний план, з урахуванням уроків, що проводяться в групах;
 - щотижнева кількість уроків релігії, етики, мови етнічної чи національної меншини, уроків історії, культури та географії держави, з якою ототожнюється національна меншина;
 - щотижнева кількість уроків спорту для спеціалізованих спортивних класів, якщо є;
 - кількість і ціль уроків, які засновник школи може виділити школі на певний навчальний рік, включаючи заходи додаткової освіти або збільшення часу викладання обов'язкових предметів;
 - специфічна інформація щодо професійної підготовки учнів;
 - щотижнева або щоквартальна кількість і мета уроків, які виділяє директор школи зі свого фонду таких уроків;
- кількість тижневих годин, що фінансуються засновником школи, включаючи уроки, догляд за учнями, перевірку, психолого-педагогічний супровід та інші заходи, що супроводжують навчально-виховний процес, які здійснюють педагоги, психологи, логопеди та інші вчителі;
- кількість учнів, охоплених підтримкою після уроків, кількість тижневих годин такої підтримки та кількість вчителів, які надають цю підтримку;
- кількість годин педагогічної роботи в інтернаті;
- кількість годин роботи шкільної бібліотеки.

Додаткова детальна інформація має бути включена в організаційну схему початкової школи, де також діють дошкільні групи.

Принагідно зазначимо, що такий широкий набір даних в організаційних схемах шкіл додатково виправдовує використання підготовки, подання,

перегляду та коригування схем в електронному вигляді. Наявні програмні засоби також дають змогу засновнику школи переглянути проєкт організаційної схеми порівняно зі схемами, затвердженими у попередні роки, та визначити можливі суттєві відхилення. Такі відхилення, звісно, потребують роз'яснень від директора школи.

Аналізуючи другий ключовий документ, що регулює роботу школи, а саме – її фінансовий план, зазначимо, що польські школи не мають бюджетної автономії, їхні фінанси є частиною бюджету місцевого самоврядування, який затверджено постановою місцевої ради. Усі доходи, отримані школою, наприклад від оренди приміщень (використання шкільних спортивних залів у вихідні дні, розміщення рекламних щитів на шкільній території тощо), юридично є доходами засновника школи, який може, але не зобов'язаний, виділяти весь або частину цього доходу школі. Типовою процедурою у таких випадках є виділення частини, наприклад 50 – 60% таких надходжень, школі, яка їх генерувала, а решта суми розподіляється на інші школи, які з різних причин не мають можливості збільшити такі доходи (якість спортивного залу, розташування школи). Таким чином, школи мають не бюджети, а тільки фінансові плани, які включають лише видаткову частину (без дохідної частини). Щодо видатків на заробітну плату, то фінансові плани складаються на основі вже затверджених організаційних схем шкіл. Для інших частин фінансового плану зазвичай застосовується поетапно зростаючий метод бюджетування. Це означає, що за основу беруться суми у фінансових планах минулих років і пропонуються додаткові зміни до цієї основи через інфляцію або зміни очікуваних потреб школи (з відповідним обґрунтуванням).

Є один виняток, коли фінансовий план школи може мати дохідну частину, хоча відповідні надходження дуже невеликі. Відповідно до Закону від 27 серпня 2009 р. “Про державні фінанси” (ст. 223) бюджетні підрозділи, які здійснюють освітню діяльність (школи та інші підрозділи системи освіти), можуть мати надходження від спадщини та пожертвування у грошовій формі, від страхування у формі відшкодування втраченого або пошкодженого майна, яке використовується школою, а у випадку професійних шкіл – від продажу послуг з професійної освіти. Розміри таких коштів та їх планове використання мають бути включені до бюджетної резолюції ради (разом із переліком шкіл, які отримують такі надходження).

Тут важливо пам'ятати, що комунальні школи можуть отримувати пожертви в натуральній чи грошовій формі лише з дозволу засновника школи. Дійсно, шкільні приміщення та обладнання належать гміні чи повіту, тому будь-яка така пожертва фактично є пожертвою місцевої влади. Школи, як правило, не заохочуються шукати та отримувати такі

пожертви. Були випадки, коли заможний батько хотів обладнати новими меблями, наприклад, кабінет директора школи, але цього не дозволяв засновник школи. Загалом такий вид пожертвувань сприймається як такий, що межує з корупцією.

Цікава ситуація з можливими доходами, отриманими від оренди шкільного приміщення (наприклад, для деяких соціальних заходів у вихідні або для таких послуг, як ксерокопіювання у будні) або від використання місця розташування школи (наприклад, для розміщення рекламного щита, який видно з вулиці). Технічно будь-які доходи від власності є доходами власника, у цьому випадку – місцевої влади. Будь-який договір оренди має бути підписаний власником. Муніципалітет може погодитися, щоб частина шкільних приміщень була здана в оренду, але він вирішує, як використовувати отримані доходи. Дуже рідко всі ці надходження спрямовуються на школу та включаються в її фінансовий план. Це пояснюється тим, що школи розташовані по-різному, і найчастіше вони мають неоднакові можливості отримати такий додатковий дохід. Інколи засновник може вирішити спрямувати частину таких доходів, наприклад 50% чи 70%, школі, а решту – на інші цілі. Однак частіше засновник вирішує розподілити ці кошти для всіх муніципальних шкіл, щоб усі могли однаково користуватися доходами.

Фінансові плани шкіл, як і повні місцеві бюджети, визначаються на бюджетний рік. Однак у зв'язку зі змінами в організаційній схемі школи з початком нового навчального року у вересні фінансові плани шкіл можуть бути змінені та часто коригуються на останні 4 місяці бюджетного року.

Контроль за функціонуванням шкіл несуть дві установи:

1. Засновник школи (*organ prowadzący*) керує та фінансує школи, забезпечує дотримання бюджетного законодавства, трудового законодавства і технічних вимог до шкільного приміщення.
2. Регіональний куратор освіти (*wojewódzki kurator oświaty*) відповідає за педагогічний нагляд, забезпечує дотримання норм навчального плану, педагогічного законодавства, організовує зовнішнє оцінювання шкіл. У Польщі є 17 регіональних кураторів, яких призначає безпосередньо міністр національної освіти.

Відповідно, обидві інституції мають законодавчо визначену роль в освітньому бюджетному процесі, а саме – вони затверджують організаційну схему школи (див. наступний розділ). Оцінка проекту організаційної схеми засновником школи та регіональним куратором здійснюється за різними критеріями:

1. Засновник школи оцінює проєкт організаційної схеми насамперед на основі його бюджетних наслідків (витрати на заробітну плату). Зокрема, засновник школи розглядає та намагається забезпечити:
 - ефективність розподілу учнів на класи та призначення вчителів для проведення уроків;
 - доцільність всього педагогічного персоналу, який не проводить уроків.
2. Регіональний куратор оцінює проєкт організаційної схеми на підставі її відповідності законодавству про освіту та педагогічним нормам. Зокрема, регіональний куратор аналізує:
 - чи дотримано у навчальному процесі вимог обов'язкової навчальної програми;
 - чи всі вчителі, які проводять уроки, мають мінімально необхідну кваліфікацію;
 - чи не порушуються норми максимальної наповнюваності класу;
 - чи дотримано мінімальних вимог щодо поділу класів на групи.

Таким чином, оцінка проєкту схеми засновником школи та регіональним куратором дуже різна. Як приклад розглянемо проблему поділу класів на групи для конкретних уроків. Засновник школи може захотіти переконатися, що планується лише передбачений законом поділ, іншими словами, йому не потрібно буде платити за поділ, який не є необхідним, тоді як регіональний куратор перевірить, чи всі поділи на групи, передбачені освітнім законодавством для різних предметів, впроваджені в план роботи школи.

Саме для того, щоб зробити обидві оцінки можливими, організаційна схема повинна включати всю інформацію, перераховану вище.

Після затвердження організаційної схеми шкіл стають основою для фінансових планів. Вони повністю визначають головні видатки шкільних фінансів, тобто зарплати. Однак на цьому другому етапі регіональний куратор не грає жодної ролі. Огляд та контроль місцевого бюджету є відповідальністю регіональних рахункових палат (*regionalne izby obrachunkowe*). По всій Польщі діє 17 рахункових палат. Палати розглядають бюджетні рішення місцевих рад та аналізують їх щодо порядку прийняття бюджету, самих бюджетів та їх коригування протягом бюджетного року, фінансових зобов'язань органів місцевого самоврядування, дотацій з місцевого бюджету, місцевих зборів і податків. Вони також контролюють процес встановлення цін на комунальні послуги, такі як транспортування чи вивіз сміття.

У деяких випадках регіональні рахункові палати активно втручалися в питання бюджетування освіти. Однією з повторюваних тем розгляду та контролю були дотації з місцевих бюджетів недержавним школам та дошкільним закладам на надання освіти (питання їх нарахування та виплат). Інша тема, яка повторювалася, була пов'язана з конфліктами, які виникають у зв'язку із встановленням зарплати вчителям засновниками шкіл (необхідність відповідати національним мінімальним середнім показникам, див. Herczyński, Barkalaja, Turonis 2021). Також ці палати діяли у сфері фінансування дошкільних закладів (встановлення цін на дошкільні послуги понад 5 безкоштовних годин догляду на день, дотації з міських бюджетів сусіднім муніципалітетам для дітей, які відвідують їхні дошкільні заклади).

У польському законодавстві немає офіційної вимоги розглядати гмінні або повітові школи разом як групу. Організаційні схеми встановлюються для кожної школи окремо, за погодженням з відповідним директором школи, те саме стосується фінансових планів. Засновник школи має виключну прерогативу вирішувати, чи справедливим є розподіл персоналу та ресурсів між його школами. Засновник може вирішити, з обґрунтованих чи не обґрунтованих причин, що до окремих шкіл ставитимуться по-різному щодо шкільних планів або фінансових планів. У Польщі вважають, що демократичний контроль над органами місцевого самоврядування через виборчий цикл є достатнім, щоб запобігти зловживанням і мотивувати засновників шкіл однаково піклуватися про всі свої школи. Цей демократичний контроль посилюється правом доступу громадськості до публічної інформації, а також зобов'язанням усіх органів місцевого самоврядування щороку публікувати звіт про виконання освітніх завдань.

Проте деякі органи місцевого самоврядування в Польщі, особливо великі міста, вважають доцільним організовувати формальні чи неформальні робочі групи або ради директорів шкіл, до яких входять директори всіх їхніх шкіл. Мотивація для організації таких рад директорів шкіл різна: в одних випадках це робиться задля зменшення конфліктів, в других – для отримання допомоги та поради від директорів, коли вони стикаються з важкими рішеннями, в третіх – для заохочення співпраці шкіл. Подібним чином внески цих рад відрізняються: в одних містах вони можуть просто разом обговорювати основні питання та проблеми підготовки проєктів організаційних схем (це може сприяти створенню проєктів схем, які легше переглянути та прийняти засновнику школи), в інших вони можуть обговорити та узгодити послідовність інвестування школи на наступні бюджетні роки (це може допомогти засновнику школи спланувати інвестиційну частину місцевого бюджету). Оскільки не існує жодних правових зобов'язань чи національних інструкцій щодо такої співпраці директорів шкіл, така величезна диференціація не є див-

ною. Водночас сам факт реалізації подібних місцевих ініціатив у різних містах країни свідчить про явну потребу в такому типі громадських обговорень, яку органи місцевого самоврядування розуміють і намагаються організувати кожен по-своєму.

3.2. Етапи бюджетного процесу

Бюджетний процес в освіті має враховувати два періоди планування, що накладаються, а саме: навчальний рік з 1 вересня по 31 серпня та бюджетний рік з 1 січня по 31 грудня. Організаційна схема, що описує функціонування школи, встановлюється на навчальний рік, а фінансовий план, що описує фінансові ресурси школи, – на бюджетний рік. Організаційна схема є основою фінансового плану, тому процес прийняття схем усіх шкіл є першим етапом бюджетного процесу в освіті на місцевому рівні. Другий етап – складення фінансових планів шкіл. Ці два етапи розглядаються у двох підрозділах нижче.

Етап 1: організаційні схеми

Таблиця 3.1 демонструє основні етапи формування організаційних схем школи в муніципалітеті та в країні (нормативна база схем початкової та середньої школи однакова).

Таблиця 3.1. Складення організаційної схеми школи

Відповідальний	Дія	Термін виконання
Директор школи	Підготовка проєктів організаційних схем	
Профспілки	Висновок на проєкт схеми	19 квітня
Директор школи	Подання проєкту схеми засновнику школи	21 квітня
Засновник школи	Подання проєкту схеми регіональним кураторам	
Куратор	Затвердження проєкту схеми (щодо педагогічного нагляду)	20 травня
Засновник школи	Перевірка та затвердження організаційних схем	29 травня
Школа	Оновлення організаційної схеми школи (додатки до схеми)	вересень, жовтень
Засновник школи	Перевірка та затвердження додатків до схем	вересень, жовтень

У розділі 3.1 ми обговорили наявність великої кількості вимог до організаційної схеми школи, закріплених у законодавстві. Перед складенням схеми місцева влада може видати рекомендації директорам шкіл щодо схем. Ці рекомендації, наприклад, можуть включати місцеві стандарти винайму допоміжного технічного персоналу, такого як вихователі, психологи чи бібліотекарі, залежно від кількості учнів. Однак після численних судових справ з цього питання, включаючи Вищий адміністративний суд, тепер рекомендації не є обов'язковими для виконання. Зокрема, рекомендації не можуть включати дати, відмінні від зазначених у законодавстві, і не можуть включати вимогу, щоб кадрові рішення (щодо працевлаштування у школі) узгоджувалися директором із засновником школи.

Дослідження деяких засновників шкіл (Filas 2012) засвідчило частоту питань, що регулюються в рекомендаціях. Таблиця 3.2 показує частку засновників шкіл, які регулюють ці питання у своїх рекомендаціях.

Таблиця 3.2. Частота питань, що регулюються в рекомендаціях до організаційних схем

Питання	Частота
Наповнюваність класів	90%
Обмеження посад або годин допоміжного персоналу (бібліотекар, вихователь тощо)	71%
Межі зайнятості адміністративного та технічного персоналу	71%
Пріоритети працевлаштування вчителя	52%
Обмеження посад або годин на клас або на одного учня	33%
Правила розподілу годин підтримки	29%

Економічна мотивація засновників шкіл при формуванні рекомендацій цілком очевидна: домінуючим занепокоєнням засновників шкіл є те, аби класи не були занадто малими, щоб обмежити витрати на навчальний процес.

Схема формується у квітні на основі планової кількості учнів і класів у наступному навчальному році. Невідомий лише майбутній перший клас (учні та класи в пізніших класах легко передбачити). Для початкових шкіл інформація доступна засновнику школи (муніципалітету) у національному реєстрі всіх громадян Польщі (PESEL), включаючи адреси всіх дітей шкільного віку, зареєстрованих на їхній території. Цей реєстр є основою для контролю зарахування учнів на обов'язкову освіту. Щороку початкові школи отримують від своїх засновників списки всіх очікуваних учнів майбутніх перших класів (тобто списки дітей 7 років,

zareєстрованих на території обслуговування шкіл). Крім того, відповідна інформація доступна з так званого *нульового класу* (останнього року дошкільної освіти), який є обов'язковим для всіх дітей. Діти можуть відвідувати нульовий клас як у дошкільних закладах, так і в дошкільних групах початкової школи, тому отримати цю інформацію не становить труднощів, за винятком випадків, коли вони відвідують дошкільний навчальний заклад в іншій юрисдикції.

Для загальноосвітніх шкіл, замість прогнозів щодо кількості учнів, школи планують скільки класів різного профілю вони мають відкрити. Ці профілі охоплюють як різні профілі ліцеїв (наприклад, математичні, гуманітарні чи біологічні класи), так і професійні профілі у професійно-технічних навчальних закладах (що надають різні професійні кваліфікації). Запланована мережа профілів загальноосвітніх навчальних закладів, запропонована в організаційних схемах, потребує погодження із засновником школи (повітом).

На організаційну схему кожної школи в муніципалітеті чи повіті, звичайно, впливають будь-які рішення щодо реструктуризації місцевої шкільної мережі. За законом попереднє рішення ради має бути прийняте за 6 місяців до фактичного закриття школи (тобто до кінця лютого). Це означає, що при підготовці проекту організаційної схеми директори шкіл вже знають про заплановані закриття шкіл чи їх об'єднання, і повинні їх враховувати. Остаточне рішення щодо мережі шкіл приймається рішенням ради у серпні. Якщо це остаточне рішення відрізняється від намірів, висловлених у лютому (що трапляється досить часто через опір батьків), то у вересні знадобиться додаток до схеми.

Як обговорювалося в розділі 3.1, схема містить інформацію про те, який саме учитель які заняття проводитиме в кожному класі на кожній паралелі. Ця інформація необхідна для оцінки майбутніх витрат на заробітну плату в школі. Справді, затвердження схеми засновником школи є гарантією того, що заробітна плата всіх працівників школи, зазначених у схемі, буде покриватися з місцевого бюджету. Тому одне з перших питань, з яким стикаються директори шкіл, – передбачити зміни рівня працевлаштування у своїх школах у наступному навчальному році. Ці зміни можуть виникати з різних причин:

- зменшення кількості класів через зменшення кількості учнів з демографічних причин;
- закриття або часткове закриття шкіл-філій та переведення їхніх учнів до центральної школи;
- вихід на пенсію деяких вчителів або заплановане переведення вчителів до іншої школи;
- вчителі, які не будуть викладати (наприклад, у зв'язку з відпусткою, вагітністю чи однорічною оплачуваною відпусткою «для оздоровлен-

ня», пільгами для вчителів, які безперервно працювали в одній школі більше 7 років);

- розірвання контракту з директором школи або заступником директора (як правило, керівники шкіл отримують від засновника школи зменшення стандартного навчального навантаження (18 уроків на тиждень) на час призначення, це зменшення зникає, коли вони перестають бути директорами).

В умовах скорочення кількості учнів, коли зменшується і кількість класів, кількість необхідних вчителів з різних предметів у наступному навчальному році буде, звичайно, нижчою, ніж у поточному. У таких випадках підготовка організаційної схеми має включати рішення, які вчителі припинять роботу, а які залишаться. Польське законодавство про освіту, особливо Хартія вчителів від 26 січня 1982 року, забезпечує надійний захист вчителів, які працюють у школах. З цієї причини під час розробки організаційної схеми директор школи повинен враховувати заплановані зміни вчителів у своїй школі, а також юридичне обґрунтування припинення роботи вчителя.

Працевлаштовані в школі вчителі, які не виконуватимуть педагогічних завдань, повинні бути включені в організаційну схему, але з нульовим плановим навантаженням. Вчителі, яких директор планує прийняти на роботу з 1 вересня, не можуть бути включені до схеми, замість них потрібно вказати вакансію.

Цікавим питанням є уроки понад мінімальну навчальну програму та уроки понад стандартне навантаження вчителів (18 уроків на тиждень) для вчителів, які працюють на повну ставку. У проєкті схеми директор може виділити ці уроки окремим вчителям, а може залишити їх як вакантні. У другому випадку директор матиме більшу гнучкість під час коригування затвердженої схеми у вересні (див. нижче).

Думка профспілок (представників профспілок, що діють у школі, або місцевих представників національних профспілок вчителів) завжди висловлюється, але не є обов'язковою для директора школи. Це означає, що навіть якщо вони виступають проти проєкту схеми, директор школи не зобов'язаний вносити до неї зміни. Проте їхній негативний висновок додається до проєкту на ознайомлення регіональному куратору та засновнику школи. Немає обов'язкового запиту на думку батьківської ради (щороку обирається на неформальних зборах батьків) та педагогічної ради школи (до складу якої входять усі вчителі).

Потрібне погодження регіональним куратором проєкту організаційної схеми. Затвердження стосується лише педагогічних питань, тому куратор не розглядає адміністративних та технічних посад. Затвердження фіксується щодо відповідності законодавству, а тому відбувається автоматично, якщо немає порушень обов'язкових норм і правил. Якщо

ж куратор виявить, що проєкт схеми не відповідає деяким нормам навчально-виховного процесу, наприклад – мінімальній кількості уроків з якогось предмета в окремих класах, то він виносить негативне рішення, і директор школи зобов'язаний виправити помилки. Те саме має статися, якщо куратор визначить ситуацію, коли клас не поділено на групи на деякі уроки, як цього вимагає законодавство (наприклад, для уроків ІТ, якщо клас завеликий). З іншого боку, частина програмного забезпечення, яке використовують школи, включає часткову внутрішню перевірку введених даних.

Усі регіональні куратори видають для засновника школи інструкції щодо подання та оцінки проєктів організаційних схем. Ці рекомендації містять додаткову інформацію, яку вимагають від засновників школи, наприклад – формат та зміст списку всіх педагогічних працівників, які працюють у школі.

Затвердження проєкту організаційної схеми засновником школи є останнім кроком процесу (за винятком можливих змін до затвердженої схеми у вигляді додатків, див. нижче). Це погодження обов'язкове, оскільки є гарантією включення всієї заробітної плати до бюджету засновника школи. З цієї причини це не автоматичне рішення, органи місцевого самоврядування завжди дуже ретельно розглядають проєкти організаційної схеми.

Таблиця 3.3 представляє найпоширеніші елементи організаційної схеми школи, засвідчені засновником школи (на основі Filas 2012). Частота показує розподіл засновників шкіл, які проводять таку верифікацію.

Таблиця 3.3. Частота уточнення пунктів організаційної схеми засновниками шкіл

Пункт для перевірки	Частота
Наповнюваність перших класів	95%
Поділ класів на групи	95%
Наповнюваність старших класів	81%
Відповідність шкільної програми загальнодержавній програмі	76%
Загальне навантаження вчителя у цій школі	76%
Відповідність завдань учителів шкільній програмі	71%
Кваліфікація вчителів	52%
Загальне навантаження вчителів в органі місцевого самоврядування	52%

Очевидно, що першим кроком засновника школи є порівняння проєкту організаційної схеми на наступний навчальний рік із затвердженою

в минулому. Зробити це досить просто, оскільки документи минулих шкільних років доступні в електронному вигляді в програмному забезпеченні, яке використовує місцева влада. Таким чином, засновник школи може аналізувати зміни рівня зайнятості у школі, запропоновані директором школи на перспективу, у контексті зміни кількості учнів.

Важливо зазначити, що, на відміну від регіонального куратора, засновник школи не може винести негативне рішення щодо проєкту схеми і таким чином вимагати від директора школи підготовки нової редакції. Натомість директору та засновнику потрібно після відповідних обговорень знайти спільне рішення. Засновник школи повинен мати дуже вагомі підстави для відмови у затвердженні проєкту схеми, наприклад – надмірне збільшення штату школи або переміщення вчителів, які більше не потрібні для проведення уроків, на інші педагогічні завдання, такі як бібліотекар чи психолог, якщо немає чіткої потреби в цьому. Обидві сторони повинні співпрацювати, щоб досягти згоди, тому що без затвердженої схеми школа не може працювати після 1 вересня. Закон дає їм обмежений час для цих переговорів і досягнення угоди, а саме – до кінця травня (таблиця 3.1).

Деякі правознавці стверджують, що засновник школи має затвердити проєкт організаційної схеми школи після її затвердження регіональним куратором. Це пояснюється тим, що жодні зміни до схеми не можуть бути внесені до затвердження. Справді, такі зміни потребують подальшого висновку профспілки та ще одного погодження регіонального куратора. Така процедура не врегульована законодавством, тому не допускається. Відповідно, передбачено, що в разі розбіжностей засновник школи повинен підписати проєкт схеми, а потім очікувати пропозицію проєкту додатка до вже затвердженої схеми згідно зі своїми пропозиціями. Потім цей проєкт додатка має бути розглянутий профспілками та затверджений куратором, а після цього – затверджений засновником школи. Втім, цю думку поділяють не всі правознавці, які стверджують, що засновник школи може відмовити у затвердженні проєкту схеми, і в цьому випадку необхідні дискусії між двома сторонами. Це складне юридичне питання, яке є темою для вирішення у багатьох досить складних судових засіданнях, які не можуть бути описані тут більш детально. Схоже, що на практиці багато засновників шкіл досягають неформальної, неписаної домовленості з директорами шкіл щодо пропозицій, які мають відображатися у проєктах організаційних схем.

Після початку нового року, у вересні або жовтні, коли нова ситуація в школі вже відома, директору, як правило, необхідно відкоригувати вже затверджену організаційну схему та отримати погодження засновника. Як згадувалося в кількох місцях вище, така потреба може виникнути, коли наприклад:

- попереднє рішення щодо шкільної мережі не прийнято в серпні;
- потрібні додаткові педагогічні заходи, такі як обов'язкові уроки польської мови для іноземних учнів, які відвідують школу;
- є неочікувані оплачувані відпустки для оздоровлення або неочікувані рішення вчителя припинити роботу;
- деякі вчителі прогресували у своїй професії або отримали нові навички викладання;
- під час набору нових учнів створюється більше або менше класів, ніж очікувалося.

Зміни до схеми вносяться шляхом підготовки додатка, хоча було б доцільно підготувати повністю нову схему (у програмних застосунках, які використовуються в школах, це простий варіант, оскільки всі зміни в організаційній схемі роботи школи все одно необхідно вносити до програмного забезпечення). Причини всіх запропонованих змін слід пояснити в супровідній документації. Якщо додаток готується у вересні, то необхідний висновок профспілок та погодження регіонального куратора. Для додатків, прийнятих після 30 вересня, такі висновки та погодження не потрібні.

На практиці більшість директорів шкіл мають відкоригувати свої затверджені організаційні схеми у вересні, тому додатки до схем є стандартною процедурою. Як правило, єдиним винятком з цього правила є досить невеликі школи.

Етап 2: фінансові плани

Як зазначалося вище, другий етап бюджетного процесу в освіті відбувається після затвердження всіх організаційних схем усіх шкіл певного засновника, муніципалітету чи округу, і полягає у визначенні місцевого бюджету разом із фінансовими планами шкіл. У таблиці 3.4 наведено перелік кроків, пов'язаних із формуванням фінансових планів шкіл (дати на основі Filas 2012).

Таблиця 3.4. Складення фінансового плану школи

Відповідальний	Крок	Дедлайн
Засновник школи	Підготовка рекомендацій для бюджетників, як правило, початок вересня	
Директор школи	Формування попереднього фінансового плану школи, як правило, вересень	
Засновник школи	Прийняття проєкту місцевого бюджету	15 листопада
Засновник школи	Подання проєкту місцевого бюджету до регіональної рахункової палати	15 листопада

Закінчення табл. 3.4

Засновник школи	Надсилання до школи інформації, необхідної для підготовки фінансового плану	22 листопада
Директор школи	Складення фінансового плану школи	22 грудня
Шкільна рада	Висновок на фінансовий план школи	
Педагогічна рада	Висновок на фінансовий план школи	
Батьківська рада	Висновок на фінансовий план школи	
Засновник школи	Перевірка фінансового плану школи, внесення остаточних змін до фінансового плану	27 грудня
Рахункова палата	Висновок до проєкту місцевого бюджету	
Засновник школи	Прийняття місцевого бюджету бажано до 31 грудня	31 січня
Засновник школи	Надання директорам шкіл інформації про суми в прийнятому бюджеті	21 день після прийняття бюджету
Директор школи	Прийняття фінансового плану на основі місцевого бюджету	14 днів після отримання інформації

Окремі ролі в бюджетному процесі розподілені законодавством:

- виконавчий орган місцевого самоврядування (*zarząd*), включаючи його голову (обирається у разі муніципалітету абозначається радою у разі повіту та регіону);
- місцева рада (*organ stanowiący*), що складається з виборних членів ради.

Виконавча влада готує проєкти рішень (включаючи проєкти бюджету та бюджет), а місцеві ради приймають ці рішення. Таблиця 3.4 вище приховує цю різницю, – коли ми говоримо “засновник школи”, то маємо на увазі їх обох.

Відповідно до закону про державні фінанси від 27 серпня 2009 р. кожен орган місцевого самоврядування повинен прийняти постанову, яка визначає порядок прийняття рішення щодо проєкту місцевого бюджету. У цій “організаційній” постанові має бути визначено деталізацію бюджетної постанови (законодавство передбачає певний рівень деталізації, але органи місцевого самоврядування можуть приймати більш деталізовані бюджети), конкретні дати бюджетного процесу (крім зазначених у законодавстві), а також вимоги щодо обґрунтування проєкту бюджету та інформації, яку місцева виконавча влада має надати місцевій раді.

Першим кроком у бюджетному процесі є прийняття засновником шкіл бюджетних рекомендацій (*zakożenia budżetowe*). Рекомендації не є обов'язковими, вони можуть містити деякі вказівки на очікувані фінансові показники, наприклад, передбачуване підвищення заробітної плати вчителів. На їх основі школи деяких органів місцевого самоврядування можуть розпочати підготовку попередніх фінансових планів.

Справжній початок бюджетного процесу – це прийняття місцевою радою проєкту бюджету, підготовленого місцевою виконавчою владою. Проєкт бюджету може складатися на основі попередніх фінансових планів (якщо вони готові) і подається до регіональної рахункової палати для перевірки. Палата оцінює проєкт бюджету з різних точок зору:

- дотримання бюджетного законодавства;
- рівень заборгованості місцевої влади та заплановані зусилля щодо погашення боргу;
- розрахунок зборів, які стягуються бюджетними користувачами (в освіті це переважно збори державних дошкільних закладів).

Палата може затвердити проєкт бюджету або затвердити його з переліком питань, що підлягають виправленню, а може відхилити. Останнє трапляється рідко, оскільки це вимагає від місцевої влади перезапуску процесу.

На підставі прийнятого проєкту бюджету засновник надсилає директорам шкіл інформацію, необхідну для складення фінансових планів. Ця інформація може включати:

1. Послідовність планування різних видатків (пріоритетів).
2. Бюджетні показники.
3. Методику встановлення рівня витрат.

Показники бюджету можуть включати, наприклад, дозволені збільшення (у відсотках) різних статей витрат, а також бюджетні ліміти.

У принципі та за логікою чинного законодавства фінансові плани мають формуватися на основі організаційних схем шкіл. Однак насправді це відбувається лише у меншості органів місцевого самоврядування в Польщі. Таблиця 3.5 показує, що більш ніж у половини засновників шкіл домінує історичне бюджетування, засноване на фінансовому плані попереднього року (Filas 2012).

Таблиця 3.5. Частота методів побудови фінансового плану шкіл

Основа для побудови фінансового плану	Частота
Організаційна схема школи	37%
Фінансовий план минулих років	57%
Деяка форма шкільного ваучера	2%
Інший	4%

Проект фінансового плану школи має бути представлений шкільній раді (якщо вона є), педагогічній раді (до якої входять усі вчителі, які працюють у школі) та батьківській раді (представники батьків учнів школи, які зазвичай відбираються на кожен навчальний рік протягом батьківських зборів у вересні). Однак їхні думки не є обов'язковими для врахування директором школи.

Фінансові плани, складені директорами шкіл, перевіряє засновник школи. Основним завданням перевірки є дотримання бюджетних лімітів. Хоча проект місцевого бюджету не містить бюджетних лімітів для окремих шкіл, такі обмеження є в інструкціях, які отримують директори шкіл після прийняття проекту місцевого бюджету, і їх необхідно дотримуватися. Якщо фінансовий план перевищує бюджетний ліміт, засновник школи має право виправити його у бік зменшення. Про цю зміну потім повинні повідомити директора школи.

Перевірка фінансових планів шкіл часто є спірним процесом. Іноді бюджетні ліміти для шкіл свідомо встановлюються нереально низькими, оскільки засновник школи з досвіду очікує, що директори шкіл намагатимуться запропонувати фінансові плани вище цих лімітів.

Фінансові плани шкіл (а також усіх бюджетників в органах місцевого самоврядування) потім включаються до остаточного місцевого бюджету, який затверджується постановою місцевої ради. Після прийняття бюджету директори шкіл отримують остаточні бюджетні ліміти та повинні підготувати остаточні фінансові плани шкіл відповідно до цих лімітів.

3.3. Висновки

Бюджетний процес в освіті на місцевому рівні в Польщі вбудований у структуру та функціонування органів місцевого самоврядування і таким чином відображає міру децентралізації освіти в країні. Процес має певні особливості:

- Більшість польських шкіл — комунальні, засновниками яких є органи місцевого самоврядування, а саме муніципалітети, повіти та регіони. Польські органи місцевого самоврядування відповідають за локальні шкільні мережі, за відкриття, закриття та об'єднання шкіл, за призначення директорів шкіл, прийняття місцевих правил оплати праці вчителів у межах законодавчих обмежень та за фінансування шкіл. При цьому певна участь у всіх цих рішеннях зарезервована за регіональними освітніми кураторами.
- Незважаючи на високий ступінь автономії польських органів місцевого самоврядування (муніципалітетів та повітів), процес складання бюджету ретельно контролюють регіональні представники національного уряду. Що стосується організаційних схем шкіл, то цей нагляд здійснюють регіональні куратори. У частині фінансових планів шкіл цей нагляд здійснюють регіональні рахункові палати.
- Процес складання бюджету відіграє дуже важливу роль для директора школи щодо планування функціонування школи. Організаційна схема школи є виключною компетенцією директора, хоча вона потребує затвердження як регіональним куратором, так і засновником школи. Те саме стосується будь-яких додатків до схеми. Проте роль директора школи значно обмежена під час підготовки та прийняття фінансового плану. Це відповідає базовому розподілу обов'язків у сфері освіти на місцевому рівні, де директор школи має передусім освітні завдання, а відповідальність за бюджет покладається на засновника школи.
- У сфері педагогічної роботи школи під впливом регіонального куратора посилюється автономія директора школи по відношенню до засновника школи. Засновник школи не може вимагати обмеження та скорочення обов'язкових посад у школі чи діяльності школи, оскільки в такому випадку куратор не затвердить проєкт схеми.
- З багатьох дуже важливих питань регламент не покладає повної відповідальності на жодного окремого суб'єкта чи зацікавлену сторону, а натомість таку відповідальність поділяють два суб'єкти. Таким чином, законодавство сприяє співпраці та взаєморозумінню, яке досягається шляхом переговорів. Однак це ризикована конструкція, яка призводить до численних судових справ.

Для українських реформаторів, які все ще перебувають на ранніх етапах процесу децентралізації, польський досвід цікавий переважно через уроки, які можна винести, тобто через його сильні сторони та недоліки. Бюджетний процес у школах у польських органах місцевого самоврядування має деякі сильні сторони:

- Чіткий розподіл відповідальності за управління різними типами шкіл сприяє встановленню належної відповідальності за їх фінансування.

Усі потреби школи повинен задовольняти засновник школи. Батьки та вчителі, які не задоволені ставленням до окремих шкіл, можуть звернутися зі своїми проблемами до місцевої адміністрації або місцевої ради. Законодавство підтримує співпрацю між директорами шкіл та засновниками шкіл. Однак, зрештою, управлінські та фінансові рішення приймає засновник школи.

- Директори шкіл пропонують організаційні схеми шкіл, тобто плани організації педагогічного процесу в наступному навчальному році. Після затвердження — схеми стають обов'язковими для засновника школи, який повинен забезпечити достатні ресурси для всіх затверджених посад. Отже, педагогічні потреби шкіл мають бути важливішими, ніж обмеження бюджетних ресурсів.
- Прозорість бюджетування забезпечується через публічність бюджетних документів, а також через відповідальність засновників шкіл за оприлюднення своїх звітів про виконання освітніх завдань. Ці звіти, які публікуються щороку, крім усіх управлінських рішень, прийнятих засновником школи щодо місцевої шкільної мережі, зазвичай містять значну фінансову та бюджетну інформацію.

Водночас існують серйозні недоліки бюджетного процесу в освіті на місцевому рівні в Польщі:

- Немає обов'язкових положень щодо перегляду відповідних потреб шкіл або бюджетних запитів, у яких братимуть участь усі директори. Таким чином, кожен директор школи співпрацює із засновником школи самостійно, розробляючи організаційну схему школи та складаючи її фінансовий план. На практиці польські органи місцевого самоврядування можуть включити до бюджетного процесу такі групові консультації з директорами кількох шкіл, але це є їх власною волею та ініціативою і може бути припинено в будь-який момент.
- Немає вимог щодо публічного доступу до організаційних схем шкіл чи фінансових планів шкіл. Справді, у своїй нинішній формі обидва ці документи є занадто складними та містять занадто багато деталей, щоб їх було легко зрозуміти неспеціалістам. Однак слід вимагати, щоб деяка спрощена інформація у зрозумілому форматі була доступна для вчителів, батьків та місцевого населення. Польські правила не передбачають таких вимог щодо прозорості. Деякі органи місцевого самоврядування в Польщі передають таку інформацію своїм виборцям, як і багато окремих шкіл, але це не є стандартною практикою.
- Зокрема, немає порівнянної загальнодоступної інформації про різні школи, якими керує один засновник. Як для вчителів, так і для батьків важливим питанням є справедливе ставлення муніципалітету до всіх початкових шкіл, однак вони не мають ані належних засобів оцінити,

чи є таке ставлення справедливим, ані можливостей навіть отримати відповідну інформацію. Це особливо важливо для невеликих віддалених сільських шкіл, а також для шкіл-філій у селах. Неформальні або офіційні ради директорів шкіл, описані в розділі 3.1, є лише частковою заміною.

Посилання

Нормативні акти

Law Teachers' Charter of January 26, 1982, Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001762/T/D20211762L.pdf>

Law on the System of Education of September 7, 1991, Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19910950425/U/D19910425Lj.pdf>

Law on Public Finance of August 27, 2009, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20091571240/U/D20091240Lj.pdf>

Law on Education Legislation of December 14, 2016, Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170000059/U/D20170059Lj.pdf>

Law on Financing of Educational Tasks of October 27, 2017, Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170002203/U/D20172203Lj.pdf>

Decree of Minister of National Education on Framework Statutes of Public Preschools and Public Schools of May 21, 2001, Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010610624/O/D20010624.pdf>

Decree of Minister of National Education on Specific Organization of Public Schools and Public Preschools of February 28, 2019, Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190000502/O/D20190502.pdf>

Decree of Minister of Finance on Conducting of Financial Matters by Budget Units and by Communal Budget Enterprises of December 7, 2010, Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001718/O/D20191718.pdf>

Інші посилання

J. Herczyński, A. Barkalaja, R. Turonis (2021), *Paying the Teachers. Three Case Studies of Reforming National Systems of Teacher Remuneration in Eastern Europe*, Kyiv, SKL International, available: http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/Kniga_ENG.pdf

M. Herbst (ed.) (2012), *Decentralizacja Oświaty. Biblioteczka oświaty samorządowej tom 7*, Wydawnictwo ICM, available: https://www.academia.edu/9328422/Tom_7_Decentralizacja_o%C5%9Bwiaty_Redakcja_Miko%C5%82aj_Herbst

M. Jakubowski (2019), *Polish education reforms and governance structure*, Revue internationale d'éducation de Sèvres, Colloque 2019, available: <http://journals.openedition.org/ries/7801>

J. Filas (2012), *Proces budżetowy w oświacie*, in: M. Herbst (ed.) (2012), *Finansowanie Oświaty. Biblioteczka oświaty samorządowej tom 7*, Wydawnictwo ICM, available: https://www.academia.edu/9329135/Tom_3_Finansowanie_o%C5%9Bwiaty_Redakcja_Miko%C5%82aj_Herbst

Розділ 4. ПРАВОВІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТУВАННЯ ОСВІТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Ян Герчинський

Вступ	102
4.1 Правова база	104
4.2 Бюджетні класифікації	107
4.3 Бюджетні рішення місцевих рад	123
4.4 Висновки	133
Посилання	134

Вступ

Цей розділ є вступом до трьох розділів про місцеве бюджетування освіти в Україні, а саме до наступних розділів про відповідний бюджетний процес у Львові, Маріуполі та Києві. У центрі уваги цього розділу – правові та бухгалтерські засади бюджетного процесу з особливим акцентом на формі рішень про бюджет, які приймають органи місцевого самоврядування в Україні. Ці питання є надзвичайно важливими для бюджетного процесу, але рідко обговорюються детально та доступною мовою. Сподіваємося, що цей огляд спростить сприйняття трьох розділів про відповідні міста, а також буде корисним для відповідальних фахівців, місцевих політиків і посадовців на місцевому рівні у їхній роботі.

Відповідно до чинного законодавства (стаття 2 Бюджетного кодексу України) бюджетний процес є законодавчо врегульованою діяльністю, що поділяється на такі етапи:

1. Складання.
2. Розгляд.
3. Затвердження.
4. Виконання.
5. Звітування.

Крім цього, Бюджетний кодекс передбачає моніторинг та контроль за дотриманням бюджетного за-

конодавства. У цій публікації ми зосереджуємо увагу лише на перших трьох етапах. Виконання бюджету та звітування є надзвичайно актуальними, особливо з огляду на внесення змін до бюджету протягом бюджетного року та доступність і читабельність бюджетних звітів. Зокрема, на четвертому етапі приймаються такі важливі рішення, як формування місячного плану асигнувань із загального фонду бюджету та визначення фінансових планів усіх розпорядників бюджетних коштів – кошторисів бюджетних установ (див. постанову Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 (зі змінами). Для кожної місцевої бюджетної установи в Україні, звісно, включаючи школи, ці частини бюджетного процесу є стратегічно важливими, однак вони потребують окремого та різного підходу.

Для всіх бюджетів, що утворюють бюджетну систему України, бюджетний рік збігається із календарним роком і триває з 1 січня по 31 грудня. Проте у будь-якому бюджетному році бюджетний процес починається задовго до січня (складення та затвердження) і продовжується після грудня (звітування).

Структура і зміст місцевих бюджетів регулюються бюджетним законодавством. Місцевий бюджет підлягає обов'язковому оприлюдненню. Однак прочитати такі бюджетні документи непросто. При їх формуванні використовуються складні бюджетні коди, які можна зрозуміти, лише якщо глибоко вивчити відповідні накази Міністерства фінансів України, що визначають відповідні коди. Згідно зі статтею 10 Бюджетного кодексу місцеві бюджети готуються з урахуванням:

1. програмної або функціональної класифікації (такі сфери місцевої діяльності, як адміністрування, освіта чи охорона здоров'я);
2. економічної класифікації (різні види витрат, наприклад зарплата або енергоносії);
3. видів фондів (загальний та спеціальний фонд);
4. відомчої класифікації.

Якщо перші дві класифікації є загальноприйнятими у бюджетних системах різних країн, то дві останні є суто специфічними для України (та деяких інших пострадянських республік). Поділ бюджету на загальний і спеціальний фонд детально розглядається у підрозділі 4.2.2. Стосовно відомчої класифікації зауважимо, що кожна місцева адміністрація поділяється на кількох головних розпорядників бюджетних коштів, і для кожного такого розпорядника надається детальна розбивка бюджету (див. підрозділ 4.2.1). Так, наприклад, асигнування на освіту можуть бути розподілені між кількома головними розпорядниками бюджетних коштів, залежно від рішення органу місцевого самоврядування (див. таблицю 4.1).

Через ці різні класифікації прочитати місцевий бюджет, затверджений місцевою радою, є справжнім викликом. Загальне враження таке, що складність місцевих бюджетів робить їх незрозумілими і доволі загадковими для зацікавлених місцевих партнерів, що також стоїть на заваді інформованої дискусії на місцевому рівні. Це враження, безумовно, є частково правильним, оскільки для того, щоб з розумінням читати місцеві бюджети, а також збагнути політичні рішення й пріоритети місцевої влади, які вони відображають, потрібно докласти певних зусиль. Зокрема, планові видатки бюджету наведено у додатку 3 до рішення про бюджет місцевих рад (структуру рішень про бюджет розглядаємо у розділі 4.3). Формат додатка 3 представлено у таблиці 4.16. Щоб усвідомлено його прочитати, потрібне певне ознайомлення з українською бюджетною термінологією та бюджетними класифікаціями. Таким чином, цей розділ можна розглядати як допоміжний для розуміння додатка 3.

Сподіваємося, що представлений тут аналіз і більш конкретний розгляд трьох бюджетних процесів у трьох містах, які будуть представлені далі, дадуть змогу українським фахівцям і громадянам краще зрозуміти бюджетні рішення своїх місцевих рад.

4.1. Правова база

Як і в більшості європейських країн, бюджетний процес на місцевому рівні в Україні є дуже регламентованим. Таке регулювання має дві основні сторони.

Перша сторона – це *бюджетне законодавство*. Більшість країн мають спеціальні закони з питань бюджетного процесу, які унормовують формат та зміст бухгалтерських документів. В Україні бюджетний процес здебільшого врегульований двома ключовими законами, а саме: Бюджетним кодексом України (Закон від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами)) та щорічним Законом про Державний бюджет України (чинний Закон від 02.12.2021 № 1928-IX про Державний бюджет на 2022 рік (зі змінами)). Крім того, конкретні процедури, класифікації та формати документів, що використовуються в бюджетному процесі, регулюються постановами Кабінету Міністрів України та наказами Міністерства фінансів України. Рішення місцевих рад про відповідні бюджети повинні бути оформлені згідно з наказом Мінфіну від 03.08.2018 № 668 (зі змінами), яким визначено форму рішення про місцевий бюджет. Бюджетні класифікації з їх кодами передбачено в наказах Мінфіну від 14.01.2011 № 11 (зі змінами)

для державного бюджету та від 20.09.2017 № 793 (зі змінами), а зміст і форму обов'язкових звітів про виконання бюджетів – у наказі Мінфіну від 24.01.2012 № 44 (зі змінами). Крім того, Законом України від 13.01.2011 № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації” (зі змінами) унормовано питання прозорості бюджетного процесу та, зокрема, публічного доступу до бюджетних документів органів місцевого самоврядування. Далі по тексту ми посилаємося на відповідне законодавство (усі цитовані законодавчі акти наведені в підрозділі “Посилання”).

Другою стороною є *законодавство про місцеве самоврядування*. Спільним для України та багатьох великих країн ЄС є високий ступінь децентралізації у важливих соціальних секторах, зокрема у галузі освіти, де відповідальність покладено на органи місцевого самоврядування. Таким чином, законодавство про місцеве самоврядування детально регулює повноваження органів місцевого самоврядування, що мають фінансуватися з місцевого бюджету. Двома основними законами, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування в Україні, є Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні” (зі змінами) та Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV “Про столицю України – місто-герой Київ” (зі змінами).

В Україні у галузі освіти територіальні громади відповідають за:

- дошкільну освіту;
- середню освіту;
- художні, спортивні школи та позакласну діяльність;
- допоміжні функції щодо забезпечення середньої освіти, такі як інклюзивно-ресурсні центри.

За професійно-технічну освіту відповідають області та обласні центри. Крім цього, місто Київ відповідає також за вищу освіту.

Коли ми зосереджуємо увагу на бюджетуванні в галузі освіти, з'являється третя сторона регулювання, а саме – *освітнє законодавство*. Тут ключовими складовими є законодавство про заклади освіти та їх підпорядкування, а саме Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII “Про освіту” (зі змінами), Закон України від 16.01.2020 № 463 “Про повну середню освіту” (зі змінами) та численні накази Міністерства освіти і науки України. Кадрове забезпечення українських шкіл (типові штатні нормативи) визначені наказом МОН від 06.12.2010 № 1205 (зі змінами). Також можна виділити Положення про індивідуальне навчання (наказ МОН від 12.01.2016 № 8 (зі змінами)) та Положення про поділ класів на групи (наказ МОН від 20.02.2002 № 128 із змінами)), що мають значний вплив на вартість надання середньої освіти.

Наостанок, пов'язуючи рівень кадрового забезпечення закладів освіти з бюджетними питаннями, ми маємо справу з четвертою сферою законодавства, що стосується бюджетування освіти на місцевому рівні, зокрема із законодавством про *оплату праці*. Дійсно, зарплата є основною статтею видатків для середніх шкіл. Основним нормативно-правовим актом з цього питання є постанова КМУ від 30.08.2002 № 1298 (зі змінами), яка визначає Єдину тарифну сітку розрядів та коефіцієнтів з оплати праці в бюджетній сфері, що охоплює працівників усіх державних секторів, включаючи вчителів та інших педагогічних працівників. Єдина тарифна сітка визначена за 25 тарифними розрядами та має фіксовані коефіцієнти посадового окладу для кожного розряду. Таким чином, посадовий оклад учителя визначається множенням посадового окладу, визначеного для першого (найнижчого) розряду, на коефіцієнт посадового окладу відповідного тарифного розряду. Мінімальний розмір посадового окладу також визначено у постанові КМУ від 30.08.2002 № 1298 (та переглядається щороку). Зазвичай вчителів відносять до 11 – 14 тарифного розряду залежно від категорії.

Після визначення розміру посадового окладу вчителя також встановлюють численні доплати та надбавки, зазвичай мультиплікативного характеру, які й визначають кінцевий розмір заробітної плати. Серед них відзначимо підвищення на 10% для всіх педагогічних працівників (постанова КМУ від 11.01.2018 № 22 (зі змінами)) та надбавку за престижність професії вчителя від 5% до 30% посадового окладу (постанова КМУ від 23.03.2011 № 373 (зі змінами)).

У цій публікації ми не розглядаємо детально визначення заробітної плати вчителів на індивідуальному рівні, хоча це безпосередньо впливає на планові видатки на середню освіту. Відзначимо лише те, що українська система оплати праці вчителів має досить низький базовий оклад та надмірну кількість дрібних надбавок. Проте реформи національних систем оплати праці вчителів є дуже складними в політичному сенсі, особливо в контексті Східної Європи (Herczyński, Barkalaja, Turonis 2020). Також зазначимо, що для країн ЄС не є характерним регулювання заробітної плати вчителів національною шкалою оплати праці, яка охоплює багато інших секторів. Більш поширеними є спеціальні національні або місцеві системи оплати праці вчителів.

Для підсумку зауважимо, що процес бюджетування освіти на місцевому рівні регулюється чотирма окремими сферами законодавства, а саме:

1. Бюджетним законодавством.
2. Законодавством про місцеве самоврядування.
3. Законодавством про освіту.
4. Законодавством про оплату праці.

4.2. Бюджетні класифікації

Для розгляду місцевих бюджетів в Україні, а також процесу їх пропонування та прийняття необхідно розуміти термінологію, що використовується для формування цих бюджетів, а саме:

- поняття "головний розпорядник бюджетних коштів";
- поділ бюджету на загальний і спеціальний фонди;
- паралельне використання програмної, функціональної та економічної класифікацій.

Ми розглянемо ці поняття в наступних підрозділах цього розділу.

Також зауважимо, що в місцевому бюджеті не передбачено окремої статті для індивідуальних загальноосвітніх навчальних закладів. Проте для кожної школи має бути підготовлено фінансовий план.

4.2.1. Відомча класифікація (головні розпорядники бюджетних коштів)

Складність місцевих бюджетів в Україні частково пов'язана з поняттям головного розпорядника бюджетних коштів. Головний розпорядник – це установа, яка безпосередньо відповідає за планування, управління та звітування щодо окремої частини місцевого бюджету (така сама термінологія використовується і для державного бюджету). Визначення головних розпорядників бюджетних коштів на рівні територіальної громади є виключною компетенцією цієї громади.

Стаття 10 Бюджетного кодексу вимагає класифікувати видатки та кредитування бюджету за бюджетними програмами, за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів та за функціональною класифікацією. Таким чином, закон вимагає, щоб рішення про бюджет містило детальні бюджетні призначення для кожного головного розпорядника бюджетних коштів. Наприклад, у Києві кожен із 10 районів відповідає за дошкільну та середню освіту, маючи суттєву автономію в плануванні та виконанні бюджету. Таким чином, кожен район також є головним розпорядником бюджетних коштів. У Маріуполі та Львові такого делегування бюджетних повноважень в освіті немає.

Кількість головних розпорядників бюджетних коштів в різних органах місцевого самоврядування може бути різним, як показано нижче в та-

блиці 4.1. Окрім трьох великих міст, які розглядаються в цій публікації, у таблиці 4.1 для порівняння також наведено середню міську територіальну громаду Апостолове та невелику сільську територіальну громаду Борсуки. Для контексту ми також наводимо чисельність населення територіальної громади у 2021 році та кількість районів у місті (за наявності).

Таблиця 4.1. Головні розпорядники бюджетних коштів у п'яти українських територіальних громадах

	Київ	Львів	Маріуполь	Апостолове	Борсуки
Населення (тис.)	2962	780	441	23	6
Кількість районів у місті	10	6	4		
Головні розпорядники бюджетних коштів	39	35	13	3	4
Головні розпорядники бюджетних коштів у галузі освіти	14	4	4	1	1
Головні розпорядники бюджетних коштів у сфері загальної середньої освіти	12	1	2	1	1

Зауважимо, що кількість головних розпорядників бюджетних коштів – як тих, що мають повноваження у сфері освіти, так і тих, які не мають таких повноважень, залежить від чисельності населення громади, але ця залежність нерівномірна. Набагато менша кількість головних розпорядників бюджетних коштів у Маріуполі не відповідає відносній кількості населення у двох містах. Борсуківська територіальна громада є значно меншою за Апостолівську, але при цьому має більше головних розпорядників бюджетних коштів. Як зазначалося вище, лише в Києві повноваження щодо бюджетного процесу в освіті делеговані районам столиці.

Ця різноманітність прийнятих інституційних механізмів виникає тому, що структура місцевої адміністрації є результатом місцевих пріоритетів і рішень. Дійсно, перелік структурних підрозділів та їх штатна чисельність затверджуються радою кожної міської, селищної, сільської територіальної громади залежно від складності покладених на них завдань та наявних у місцевому бюджеті коштів на виплату заробітної плати працівникам. Тому не дивною є диференціація, яку ми спостерігаємо в таблиці 4.1. Так само приймається рішення про те, чи буде структурний підрозділ (наприклад, той що, відповідає за освіту) департаментом, головним управлінням, управлінням, відділом або це буде просто відповідальний спеціаліст.

Головні розпорядники бюджетних коштів встановлюються програмною класифікацією, яка визначена наказом Мінфіну від 20.09.2017 № 793 ("Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету"). Програмна класифікація має семи-значні коди, які включають:

- 3 цифри Типової відомчої класифікації та
- 4 цифри Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

У цьому підрозділі, присвяченому головним розпорядникам бюджетних коштів, ми розглядаємо Типову відомчу класифікацію. Типова програмна класифікація насправді тісно пов'язана з функціональною класифікацією та детально обговорюється в наступному підрозділі 4.2.3.

Головні розпорядники бюджетних коштів кодуються першими двома цифрами Типової відомчої класифікації. Окремі елементи цієї класифікації наведено нижче в таблиці 4.2.

Таблиця 4.2. Кодування головних розпорядників бюджетних коштів (відомча класифікація)

Код	Опис головного розпорядника бюджетних коштів
01	Апарат (секретаріат) місцевих (Київської, обласних, міських, селищних, сільських, районних у містах) рад
02	Виконавчі органи місцевих (міських, селищних, сільських) рад, державних адміністрацій (Київської державної адміністрації, обласних державних адміністрацій, районних державних адміністрацій)
03	Рахункова палата Автономної Республіки Крим
04	Виборча комісія Автономної Республіки Крим
05	Постійне Представництво Автономної Республіки Крим у Києві
06	Орган з питань освіти і науки
07	Орган, відповідальний за охорону здоров'я
...	
...	
37	Орган, відповідальний за фінанси
38	Орган внутрішнього фінансового контролю
40 – 49	Районні державні адміністрації у містах з поділом на райони, якщо не обрані районні ради

Коди від 08 до 36, не зазначені в таблиці 4.2, належать до інших повноважень органів місцевого самоврядування (зокрема, у сфері дітей,

молоді та спорту, культури, ринку праці тощо). Як відображено в таблиці 4.1, цілком можливою є менша кількість головних розпорядників бюджетних коштів, ніж зазначено у таблиці вище, оскільки структурні підрозділи місцевої адміністрації можуть одночасно відповідати за декілька повноважень. Такі рішення приймаються місцевою радою. І навпаки, для дуже великих міст можна використовувати додаткові коди, не наведені в таблиці 4.2 (якщо, наприклад, Київ захоче мати окремі департаменти для сфери освіти і для сфери науки). Цього можна досягти за допомогою поняття відповідального виконавця бюджетної програми (див. нижче).

Зауважимо, що термін “органи” в таблиці 4.2 використовується спеціально для того, щоб надати змогу місцевим радам не лише структурувати свої місцеві адміністрації так, як вони вважають найбільш відповідним до місцевих умов, але й вільно вирішувати, як називати свої структурні підрозділи.

Третя (остання) цифра коду Типової програмної класифікації є ознакою *відповідального виконавця бюджетної програми у системі головного розпорядника*. Статус відповідального виконавця визначений Бюджетним кодексом України (стаття 20). Головний розпорядник бюджетних коштів може призначити відповідального виконавця (за погодженням з фінансовим органом), наприклад підпорядкованого розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня. Третя цифра була введена спеціально для реалізації дозволеного Бюджетним кодексом варіанта призначення відповідальних розпорядників бюджетних коштів. Код 1 є ознакою апарату головного розпорядника бюджетних коштів, а інші відповідальні виконавці, якщо такі є, мають цифри від 2 до 9. Код 0 використовується для проміжних підсумків (він не ідентифікує жодного відповідального виконавця).

Додатковий відповідальний виконавець рідко наявний в українських органах місцевого самоврядування. Наприклад, у Києві лише у двох головних розпорядників бюджетних коштів є другий відповідальний виконавець. Це Київська міська державна адміністрація (код головного розпорядника бюджетних коштів 02), яка має відповідального виконавця – Державний архів міста Києва, і Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту (код головного розпорядника бюджетних коштів 38), який має відповідального виконавця – інспекцію з внутрішнього аудиту. У Маріуполі немає відповідальних виконавців, а у Львові їх шість. Це свідчить про те, що так само, як і для головних розпорядників бюджетних коштів (таблиця 4.1), кількість відповідальних виконавців не має безпосереднього зв'язку ні з чисельністю населення міста, ні з адміністративною складністю (кількістю районів у місті), ні, загалом, з кількістю головних розпорядників бюджетних коштів. Це є результатом місцевих рішень щодо структури бюджетних повноважень. Жоден від-

повідальний виконавець у трьох обраних містах не має повноважень у сфері освіти.

Також зауважимо, що відповідальні виконавці в бюджетному процесі частіше зустрічаються на національному рівні (див. наказ Мінфіну від 14.12.2001 № 574). Зокрема, Мінфін як головний розпорядник бюджетних коштів має достатньо відповідальних виконавців для того, щоб його взаємодія з ними регулювалася окремим нормативно-правовим актом (див. наказ Мінфіну від 22.02.2022 № 88).

4.2.2. Загальний і спеціальний фонди

Особливістю української бюджетної системи, що залишилася як спадок від радянської системи та відсутня в бюджетних системах ЄС, є поділ бюджету на дві окремі частини (стаття 13 Бюджетного кодексу), а саме на:

1. загальний фонд та
2. спеціальний фонд.

Кожна частина має свої доходи і видатки, тому фактично кожна місцева влада приймає два паралельних бюджети. Крім того, кожна частина бюджету має бути збалансованою, також існують конкретні умови, за яких будь-яка з частин бюджету може затверджуватися з дефіцитом або профіцитом (стаття 72 Бюджетного кодексу). Бюджет може включати трансферти між цими двома частинами. Спеціальний фонд є значно меншим ніж загальний фонд. Як приклад наведемо огляд загального та спеціального фондів бюджету Києва на 2022 рік (нижче ми будемо неодноразово використовувати цей приклад).

Таблиця 4.3. Загальний та спеціальний фонд, м. Київ, 2022 р.
(тис. грн)

Частина бюджету	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Усього
Доходи	60 183 941	6 094 754	66 278 695
Витрати	47 810 733	17 537 820	65 348 553
Частка доходів	90,8%	9,2%	100,0%
Частка витрат	73,2%	26,8%	100,0%

Збалансованість обох частин бюджету (і одночасно бюджету в цілому) досягається через фінансування та кредитування. У прикладі, представленому в таблиці 4.3, балансування включає значний трансферт обся-

гом близько 15% бюджету міста в цілому із загального фонду до спеціального фонду. Цей трансферт не зазначається як витрати загального фонду та доходи спеціального фонду. Під ним слід розуміти спрямування частини загальних доходів міста на інвестиційні проєкти.

За загальним правилом, у місцевому бюджеті загальний фонд включає кошти, що використовуються на загальні функції, а спеціальний фонд включає кошти цільового призначення (найчастіше інвестиції), а також власні надходження комунальних підприємств (у тому числі шкіл). Завдяки зв'язку між доходами та видатками, який є очевидним для спеціального фонду, ми можемо навести деякі деталі щодо дохідної частини бюджетів (далі ми повернемося до основної теми нашого аналізу, а саме до бюджетних видатків).

Бюджетним кодексом визначено, які доходи місцевого бюджету належать до доходів загального або спеціального фонду (статті 64 та 69¹ Бюджетного кодексу). Загалом:

- Податкові надходження зараховуються до загального фонду (крім екологічного податку).
- Надходження від плати за надання адміністративних послуг та орендної плати за майно зараховуються до загального фонду.
- Кошти цільових фондів, створених територіальною громадою, зараховуються до спеціального фонду.
- Субвенції та дотації з державного бюджету, крім цільової інвестиційної субвенції на дороги, зараховуються до спеціального фонду.
- Власні доходи комунальних підприємств зараховуються до спеціального фонду.
- Надходження від продажу землі, матеріальних і нематеріальних цінностей зараховуються до спеціального фонду.

Що стосується податку на доходи фізичних осіб, за винятком Києва, то ці надходження розподіляються між державним бюджетом (25%) та місцевими бюджетами (решта 75%, з яких 15% зараховується в обласний бюджет, а 60% – у бюджет територіальної громади). ПДФО, який збирається у Києві, розподіляється між державним бюджетом (60%) та бюджетом міста Києва (40%). Так само екологічний податок розподіляється між державним (45%) та місцевими бюджетами (решта 55%, з яких 30% зараховується в обласний бюджет, а 25% – у бюджет територіальної громади).

Основні статті доходів загального та спеціального фондів наведено відповідно в таблиці 4.4 і таблиці 4.5. Для ілюстрації ми використовуємо дані по Києву за 2022 бюджетний рік, але співвідношення для інших міст, звичайно, можуть бути іншими.

Таблиця 4.4. Основні джерела доходів загального фонду, м. Київ, 2022 р. (тис. грн)

Джерело доходу	Обсяг	Частка
Податок на доходи фізичних осіб	27 889 196	46,3%
Єдиний податок	9 545 924	15,9%
Податок на власність	6 976 199	11,6%
Податок на прибуток підприємств	6 212 705	10,3%
Освітня субвенція з державного бюджету	5 407 136	9,0%
Інші доходи загального фонду	4 152 781	6,9%
Доходи загального фонду	60 183 941	100,0%

Зазначимо, що чотири податки є основними джерелами доходу загального фонду. Серед них ПДФО становить понад 45% усіх надходжень загального фонду, а єдиний податок – 16%. П'ятою основною статтею доходів є освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам. Ці п'ять статей доходів становлять понад 93% усіх доходів загального фонду.

Таблиця 4.5. Основні джерела доходів спеціального фонду, м. Київ, 2022 р. (тис. грн)

Джерело доходу	Обсяг	Частка
Інвестиційна субвенція з державного бюджету на дороги	2 356 169	38,7%
Власні доходи комунальних підприємств	2 165 563	35,5%
Продаж землі	888 112	14,6%
Продаж іншого майна	100 000	1,6%
Інші доходи спеціального фонду	584 910	9,6%
Доходи спеціального фонду	6 094 754	100,0%

Подібно до загального фонду, лише декілька джерел становлять понад 90% усіх доходів спеціального фонду. Два переважні джерела – цільова інвестиційна субвенція з державного бюджету на дороги та власні доходи комунальних підприємств.

Зауважимо, що доходи спеціального фонду є досить неоднорідними. Також відсутній бюджетний чи логічний зв'язок між надходженнями від екологічного податку, цільовими інвестиційними трансфертами, власними доходами підприємств чи продажем землі.

Щодо видатків загального та спеціального фондів спочатку наведемо конкретний приклад (дані по Києву за 2022 рік) і розглянемо основні

статті видатків загального та спеціального фондів, зазначивши їх функціональну класифікацію, в таблиці 4.6 і таблиці 4.7 (сама функціональна класифікація обговорюється більш детально в наступному підрозділі 4.2.3).

Таблиця 4.6. Основні видатки загального фонду, м. Київ, 2022 р.

Код	Вид видатків	Обсяг	Частка
0921	Загальна середня освіта	11 686 608	24,2%
0910	Дошкільне виховання	7 063 608	14,7%
0111	Органи місцевого управління та самоврядування	2 379 639	4,9%
0456	Дорожнє господарство	2 240 483	4,6%
0763	Інші види діяльності у сфері охорони здоров'я	2 165 047	4,5%
0960	Позашкільна освіта	1 679 790	3,5%
1070	Соціальний захист	1 576 010	3,3%

Не дивно, що переважними статтями видатків загального фонду, а отже, і всього місцевого бюджету є середня та дошкільна освіта. У менших міських та сільських територіальних громадах освіта становить ще більшу частину витрат.

Таблиця 4.7. Основні видатки спеціального фонду, м. Київ, 2022 рік

Код	Вид видатків	Обсяг	Частка
0456	Дорожнє господарство	5 921 343	33,8%
0443	Будівництво	2 134 706	12,2%
0610	Житло	1 384 947	7,9%
0620	Комунальне господарство	1 282 046	7,3%
0453	Залізничні перевезення	1 229 360	7,0%
0910	Дошкільне виховання	1 193 682	6,8%
0921	Загальна середня освіта	845 254	4,8%

Тут переважними статтями видатків спеціального фонду є дорожнє господарство та будівництво. Це відповідає структурі доходів спеціального фонду, де найбільшу частку становлять цільові субвенції на дороги (див. таблицю 4.5).

Також цікаво проаналізувати, як поділ на загальний та спеціальний фонди узгоджується з поділом на видатки споживання та видатки розвитку (це елементи економічної класифікації, дуже близькі до поточних та

капітальних витрат, які розглядатимуться в підрозділі 4.2.4). Ці два поділи проілюстровані нижче в таблиці 4.8.

Таблиця 4.8. Витрати за видами фондів та за споживанням / розвитком (тис. грн)

Тип коштів	Споживання	Розвиток	Усього
Загальний фонд	42 042 652	5 768 081	47 810 733
Спеціальний фонд	2 137 734	15 400 086	17 537 820
Усього	44 180 386	21 168 167	65 348 553
Розподіл загального фонду	87,9%	12,1%	100,0%
Розподіл спеціального фонду	12,2%	87,8%	100,0%
Розподіл загалом	67,6%	32,4%	100,0%

Звернімо увагу на те, що 88% коштів загального бюджету спрямовуються на видатки споживання, а 88% коштів спеціального фонду – на видатки розвитку. Отже, можна зробити висновок, що в цілому, як і очікувалося, спеціальний фонд є основним бюджетним інструментом для інвестицій. Це, звичайно, узгоджується з переважним джерелом доходів спеціального фонду, а саме – цільовими інвестиційними грантами (таблиця 4.5).

Використовуючи цей самий приклад бюджету міста Києва на 2022 рік, далі в таблиці 4.9 розглянемо частки загального та спеціального фондів у видатках на освіту. Ми розділяємо загальну середню освіту, інші підгалузі освіти (зокрема, дошкільну освіту, професійно-технічну освіту, вищу освіту тощо) та інші сектори (що не належать до галузі освіти).

Таблиця 4.9. Частки видатків загального та спеціального фондів за окремими секторами

Сектор	Загальний фонд	Спеціальний фонд
Загальна середня освіта	93,1%	6,9%
Інші підгалузі освіти	88,0%	12,0%
Інші сектори	61,4%	38,6%
Увесь бюджет	73,2%	26,8%

Зауважимо, що хоча загалом видатки спеціального фонду становлять понад 26%, на середню освіту припадає менше 7%, на інші підгалузі освіти – 12%. Водночас природно, що частка видатків спеціального фонду є значно більшою для неосвітніх галузей бюджету міста Києва.

Аналогічну картину одержуємо, якщо розділимо видатки на поточні та капітальні. Це не є неочікуваним, адже як бачимо вище (у таблиці 4.5), цільові інвестиційні трансферти на дороги, що не належать до освітньої галузі, є основним джерелом доходів спеціального фонду.

4.2.3. Функціональна класифікація

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету дає змогу розрізнати видатки головних розпорядників бюджетних коштів за галузями (наприклад, освіта) та підгалузями (наприклад, дошкільна чи середня освіта). Функціональна класифікація визначена наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 ("Про бюджетну класифікацію"). Коди функціональної класифікації складаються з 4 цифр.

Для загальної середньої освіти функціональна класифікація видатків повністю визначається чотирма останніми цифрами коду програмної класифікації, які формують Типову програмну класифікацію видатків та кредитування місцевих бюджетів (друга колонка таблиці 4.16). Це означає, що функціональна класифікація, яка міститься у прийнятих місцевими радами бюджетах (третя колонка таблиці 4.16), є лише похідною від Типової програмної класифікації і має обмежене значення. Саме тому в цьому розділі ми детально розглядаємо Типову програмну класифікацію, яку визначено в наказі Мінфіну від 20.09.2017 № 793. Проте для повного розуміння ситуації нижче в таблиці 4.13 також наведено окремі коди функціональної класифікації, які є релевантними для освіти.

У представленні бюджетних даних код "0000" типової бюджетної класифікації позначає проміжний підсумок (для головного розпорядника бюджетних коштів або для відповідального виконавця).

Перша цифра коду Типової програмної класифікації позначає галузь видатків. Галузеві коди наведено нижче в таблиці 4.10.

Таблиця 4.10. Перша цифра коду Типової програмної класифікації

Перша цифра	Сектор видатків
0	Державне управління
1	Освіта
2	Охорона здоров'я
3	Соціальний захист
4	Культура і мистецтво

5	Фізична культура і спорт
6	Комунальні підприємства
7	Господарська діяльність
8	Інше
9	Міжбюджетні трансферти

Для освіти, від дошкільної до вищої, перша цифра – 1. Основним видатком місцевих бюджетів у сфері міжбюджетних трансфертів є реверсні дотації, тобто внесок бюджетів відносно заможніших громад у систему вирівнювання. Реверсні дотації є частиною загального бюджету.

Наступні дві цифри коду Типової програмної класифікації видатків місцевих бюджетів позначають підгалузь. Звичайно, підгалузі залежать від галузі, до якої вони належать. Для освіти (перша цифра 1) це дошкільна, середня освіта та інші підгалузі аж до рівня вищої освіти. Значення другої і третьої цифр для освіти наведено в таблиці 4.11 нижче (для чіткості ми також включили першу цифру 1).

Таблиця 4.11. Перші три цифри коду Типової програмної класифікації в галузі освіти

Перші три цифри	Підгалузь освіти
101	Дошкільні заклади
102	Середня освіта, що фінансується за рахунок доходів місцевих бюджетів
103	Середня освіта, що фінансується за рахунок освітньої субвенції
104	Середня освіта, що фінансується за рахунок цільових коштів залишку освітньої субвенції
105	Безпечний освітній процес (COVID-19), що фінансується за рахунок залишку освітньої субвенції
106	Середня освіта, що фінансується за рахунок нецільових коштів залишку освітньої субвенції
107	Позашкільна освіта
108	Мистецька освіта
109	Професійно-технічна освіта
110	Фахова передвища освіта
111	Вища освіта
112	Післядипломна освіта

113	Методичне забезпечення шкіл
114	Інші програми
115	Інклюзивно-ресурсні центри
116	Центри підвищення кваліфікації педагогічних працівників
117	Програма "Спроможна школа для найкращих результатів"
118	Реалізація реформи "Нова українська школа"
119	Захист від COVID-19 у загальноосвітніх школах
120	Видатки із субвенції на забезпечення навчання учнів з особливими потребами
121	Видатки за рахунок залишку коштів субвенції на забезпечення навчання учнів з особливими потребами
122	Утворення навчально-практичних центрів

Для деяких підгалузей ці цифри також позначають джерело фінансування, див. у таблиці 4.11 різницю між 102, що відповідає видаткам на середню освіту із власних доходів міста, та 103, що відповідає видаткам на середню освіту за рахунок коштів отриманої освітньої субвенції.

Зауважимо, що розмежування видатків на середню освіту з різних видів залишку освітньої субвенції, а саме коди 104, 105, 106 у таблиці 4.11, є нещодавною зміною у програмній класифікації. Відповідно до Бюджетного кодексу (пункт 1 статті 103²) протягом бюджетного року освітня субвенція може бути використана лише на оплату праці педагогічних працівників, які забезпечують здобуття середньої освіти. Проте невикористані на кінець бюджетного року кошти субвенції (залишки) можуть бути використані в наступному році на інші цілі в рамках загальної середньої освіти (положення пункту 4 статті 103² Бюджетного кодексу). Це є винятком, оскільки за іншими статтями бюджету кошти, невикористані на кінець бюджетного року, підлягають поверненню до державного бюджету. Ця особливість використовувалася українською державою для передачі коштів індивідуальним територіальним громадам на різні програмні цілі (придбання шкільних автобусів, шкільного обладнання, а останнім часом – профілактика COVID-19) шляхом їх зарахування на рахунки освітньої субвенції територіальної громади у Державній казначейській службі. Такі цільові асигнування (зазвичай з резерву освітньої субвенції), що проводяться в листопаді та грудні, не могли бути раціонально використані до кінця бюджетного року, тому рахунки освітньої субвенції були варіантом, якому віддавалася перевага. Нещодавно було прийнято рішення застосовувати програмну класифікацію для розрізнення цих джерел фінансування.

Четверта і остання цифра коду позначає конкретну бюджетну програму. У галузі середньої освіти (тобто коли перші три цифри коду від 102 до 106) остання цифра Типової програмної класифікації позначає тип навчального закладу (див. таблицю 4.12). Ми виключаємо спеціальну освіту з нашого аналізу, тому 1 і 3 залишаються можливими останніми цифрами (позначаючи відповідно загальноосвітні та спеціалізовані середні школи). У підсумку для середньої освіти без спеціальних шкіл ми беремо до уваги такі коди Типової програмної класифікації: 1021, 1023, 1031, 1033, та виключаємо код 1026, оскільки він охоплює початкову професійну підготовку (наприклад, підготовку з метою одержання права на керування транспортними засобами).

У таблиці 4.12 також зазначено для різних перших трьох цифр коду Типової програмної класифікації, який код Функціональної класифікації визначається останньою цифрою коду програмної класифікації (лише для середньої освіти). Ця цифра є унікальною позначкою однієї бюджетної програми та одного коду Функціональної класифікації, крім випадків, коли це цифра 6.

Таблиця 4.12. Остання цифра коду Типової програмної класифікації для середньої освіти

Остання цифра	Специфікація програми	Відповідний код Функціональної класифікації
1	Надання загальної середньої освіти загально-освітніми навчальними закладами	0921
2	Надання загальної середньої освіти учням з особливими потребами спеціальними загально-освітніми школами	0922
3	Надання загальної середньої освіти загально-освітніми спеціалізованими школами	0922
4	Забезпечення належних умов для виховання та розвитку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в дитячих будинках	0910
5	Надання загальної середньої освіти учням зі складними проблемами розвитку в навчально-реабілітаційних центрах	0922
6	Надання загальної середньої освіти міжшкільними ресурсними центрами (за 1026)	0921 (за 1026)
	Централізована діяльність у сфері освіти (за 1046)	0990 (за 1046)

На завершення представляємо в таблиці 4.13 нижче окремі коди Функціональної класифікації в галузі освіти (що полегшує розуміння таблиці 4.12). Ми не розглядаємо детально коди для інших сфер компетенції місцевого самоврядування чи структуру цих кодів (деякі інші коди Функціональної класифікації наведено в таблиці 4.6 і таблиці 4.7).

Таблиця 4.13. Окремі коди Функціональної класифікації у сфері освіти

Код	Функціональна сфера
0900	Освіта
0910	Дошкільна освіта
0920	Загальна середня освіта
0921	Загальноосвітні навчальні заклади
0922	Загальноосвітні спеціалізовані та спеціальні школи
0930	Професійно-технічна освіта
0941	Фахова передвища освіта
0942	Вища освіта
0960	Позашкільна освіта
0990	Інші заклади та заходи у сфері освіти

На жаль, у Функціональній класифікації використовується однаковий код 0922 для позначення середньої спеціальної освіти (для учнів з особливими потребами) і для середньої спеціалізованої освіти (загальноосвітні школи з поглибленим вивченням певних мов чи з певним профілем). Це додатково обмежує аналітичну користь таких кодів.

4.2.4. Економічна класифікація

Економічна класифікація видатків бюджету — це поділ видатків за їх економічною природою (існує окрема економічна класифікація доходів органів місцевого самоврядування, яка тут не розглядається). Усі видатки класифікуються за певними кодами економічної класифікації видатків бюджету (КЕКВ), що визначено наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11. Коди позначають, наприклад, види витрат на заробітну плату (заробітна плата працівників, податки та соціальні внески), види комунальних послуг (прибирання, водопостачання, вивезення сміття тощо), види витрат на зв'язок (проїзд, телефон, пошта, Інтернет тощо) або тип

енергії (електрика, газ, вугілля, опалення та подібне). Коди складаються з чотирьох цифр. Коди з першою цифрою 2 позначають поточні видатки, а коди з першою цифрою 3 — капітальні видатки. Окремі коди КЕКВ наведено нижче в таблиці 4.14.

Таблиця 4.14. Деякі коди економічної класифікації для поточних видатків (КЕКВ)

КЕКВ	Назва коду
2111	Заробітна плата
2112	Грошове забезпечення військовослужбовців
2113	Суддівська винагорода
2120	Нарахування на оплату праці
2260	Видатки та заходи спеціального призначення
2271	Оплата тепlopостачання
2272	Оплата водопостачання та водовідведення
2273	Оплата електроенергії
2274	Оплата природного газу
2275	Оплата інших енергоносіїв та інших комунальних послуг
2276	Оплата енергосервісу
2281	Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм
2610	Субсидії та поточні трансфери підприємствам (установам, організаціям)

Однак ні конкретні коди КЕКВ, ні розмежування на поточні та капітальні витрати не використовуються у представленні видатків місцевих бюджетів (як розглядається в підрозділі 4.3.2). Замість цього використовуються дуже близький, але інший поділ на економічні категорії, а саме на:

- видатки споживання та
- видатки розвитку.

Цей поділ закріплено в Бюджетному кодексі (стаття 10) і детально визначено в наказі Мінфіну від 14.01.2011 № 11. Видатки розвитку включають, окрім капітальних витрат, також деякі поточні видатки, а саме:

- дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм (КЕКВ 2281);
- матеріали, інвентар, будівництво та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення (КЕКВ 2260);

- субсидії та поточні трансфerti підприємствам (установам, організаціям) (КЕКВ 2610), пов'язані з "фундаментальними та прикладними дослідженнями та розробками" в кількох сферах державної діяльності.

Таким чином, видатки споживання є меншими, ніж поточні видатки, а видатки розвитку є більшими, ніж капітальні видатки. Разом з тим різниця між поточними видатками та видатками споживання для більшості місцевих бюджетів незначна.

У рішенні про видатки бюджету (див. таблицю 4.16), окрім поділу на видатки споживання та видатки розвитку, зазначаються лише дві обрані економічні категорії, а саме заробітна плата (КЕКВ 2111 – 2120, див. таблицю 4.14) і комунальні послуги та енергоносії (КЕКВ 2271 – 2276). Це означає, що всі інші відмінності економічного характеру в бюджеті не зазначаються.

Такий підхід робить місцевий бюджет менш чітким, але водночас це значно полегшує здійснення збалансування бюджету протягом бюджетного року. Справді, будь-які зміни до бюджету, які не передбачають перерозподілу коштів між зазначеними категоріями, не потребують обговорення та затвердження місцевою радою, що надає суттєву гнучкість виконавчим органам територіальних громад.

Це також означає, що після прийняття бюджету кожен головний розпорядник бюджетних коштів у місті повинен підготувати розподіл виділеного бюджету на економічні категорії, який називають кошторисом. Кошторис передбачає детальний поділ видатків за всіма елементами економічної класифікації. Його підготовка є фактично першим кроком до виконання прийнятого місцевою радою бюджету. Аналогічно до повторного збалансування бюджету, зміни в кошторисі, якщо вони обмежуються основними наведеними вище економічними категоріями, не вимагають окремого затвердження місцевою радою.

Окремою бюджетною категорією, що відноситься до економічної класифікації, є бюджет розвитку місцевих бюджетів. Бюджет розвитку є частиною спеціального фонду і визначається в Бюджетному кодексі (стаття 71), де встановлюються відповідні доходи та видатки. Основними доходами спеціального фонду, які не зараховуються до бюджету розвитку, є екологічний податок та власні доходи комунальних підприємств. Таким чином, бюджет розвитку є значно меншим, ніж спеціальний фонд (порівняйте з таблицею 4.5). Як і спеціальний фонд, бюджет розвитку може частково фінансуватися за рахунок трансфертів із загального фонду. Видатки бюджету розвитку, особливо капітальні видатки, спрямовані на місцевий та регіональний розвиток. Бюджет розвитку також використовується в місцевих рішеннях про бюджет (таблиця 4.16).

На завершення цього розділу зауважимо, що інвестиції охоплюються чотирма різними, хоча й тісно пов'язаними між собою, категоріями бюджету:

- поточні видатки;
- видатки розвитку;
- бюджет розвитку;
- видатки спеціального фонду.

Ці численні поняття, безсумнівно, є досить заплутаними та ускладнюють розуміння місцевих бюджетів. У той самий час користь цих багатьох і значною мірою дублюючих бюджетних категорій для реального управління інвестиційними бюджетами та моніторингу публічних видатків також може бути поставлено під сумнів.

4.3. Бюджетні рішення місцевих рад

Відповідно до законодавства України (наказ Мінфіну від 03.08.2018 № 668) бюджетна резолюція територіальної громади приймається радою громади у формі *рішення про місцевий бюджет*. Ми дотримуватимемося такої термінології, хоча деякі громади використовують іншу назву місцевого бюджету (наприклад, місцевий бюджет Львова приймається як ухвала про міський бюджет. Проект рішення готує та виносить на голосування голова територіальної громади).

У цьому підрозділі ми розглянемо обов'язкову форму рішення про місцевий бюджет (підрозділ 4.3.1), форму видатків бюджету в цьому рішенні (підрозділ 4.3.2), а також статті видатків у сфері освіти (підрозділ 4.3.3). Таким чином, ми надаємо форму *вказівок* щодо читання та розуміння місцевих бюджетів в Україні (з прикладами з трьох міст).

4.3.1. Форма місцевого бюджету

Органи місцевого самоврядування в Україні не можуть вільно визначати форму бюджету, адже це суворо регламентується законодавством. Типова форма рішення про місцевий бюджет визначена наказом Мінфіну від 03.08.2018 № 668 (зі змінами). Ця обов'язкова форма включає саме рішення про бюджет в описовій формі, до якого вносять окремі

найважливіші дані про бюджет (загальні доходи та видатки, кредитування бюджету тощо), а також докладні додатки з показниками бюджету, представленими в спеціальних таблицях.

Зазначений вище наказ надзвичайно детально, можливо, навіть надмірно регулює рішення про бюджет. У ньому навіть пропонується текст для описової частини з пронумерованими абзацами (але, звісно, без бюджетних показників). Крім того, тут перелічено сім обов'язкових додатків і надано детальний формат відповідних таблиць. Обов'язковими додатками є:

1. Доходи місцевого бюджету.
2. Фінансування місцевого бюджету.
3. Розподіл видатків місцевого бюджету.
4. Кредитування місцевого бюджету.
5. Міжбюджетні трансферти.
6. Обсяги капітальних вкладень бюджету в розрізі інвестиційних проєктів.
7. Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію місцевих / регіональних програм.

Ці додатки є обов'язковими для бюджетів усіх територіальних громад, і в рішеннях про місцевий бюджет вони завжди вказуються в однаковій послідовності.

Фактичні рішення про бюджет можуть у деяких частинах відступати від запропонованого в наказі № 668 тексту, але в цілому мають дотримуватися наданого тексту. Наприклад, усі три міста, розглянуті в цій публікації, приймають рішення про місцеві бюджети лише з незначними відхиленнями опису порівняно з текстом, запропонованим у наказі № 668. Територіальні громади також можуть приймати інші додатки, крім семи обов'язкових додатків, наведених вище. З трьох міст, що досліджуються в цій публікації, Київ додатково затверджує ще сім додатків, Маріуполь – ще три додатки, а Львів не затверджує жодних (за винятком 2021 бюджетного року, коли в додатку 8 було надано перелік сільських шкіл, на які після приєднання сусідніх сільських громад поширювалась юрисдикція міста Львова).

Рішення про місцевий бюджет має бути ухвалено до кінця попереднього року, як правило, до кінця грудня. Зміни до місцевого бюджету можуть вноситися неодноразово протягом бюджетного року. Далі таблиця 4.15 ілюструє ці процеси для трьох досліджених міст.

Таблиця 4.15. Прийняття та внесення змін до місцевих бюджетів у трьох обраних містах

	Бюджетний рік				
	2020		2021		2022
	Дата прийняття	Кількість поправок	Дата прийняття	Кількість поправок	Дата прийняття
Київ	12.12.2019	3	24.12.2020	3	09.12.2021
Львів	29.11.2019	10	29.11.2020	14	20.12.2021
Маріуполь	24.12.2019	5	23.12.2020	5	22.12.2021

Як видно з таблиці 4.15, частота внесення змін визначається на місцевому рівні та залежить від місцевої політичної культури. В обох наведених для прикладу бюджетних роках (2020 та 2021) у Львові було набагато більше поправок, ніж у двох інших містах.

Відповідно до статті 6 Закону України від 13.01.2011 № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації” інформація про кошториси розпорядників бюджетних коштів не є інформацією з обмеженим доступом, а тому підлягає оприлюдненню. На практиці рішення про місцеві бюджети, а також зміни до них іноді, але не завжди публікуються на сайтах територіальних громад. Частково це пояснюється тим, що законодавство не визначає зрозумілих форм представлення бюджетної інформації, яка має бути доступною. Якщо територіальна громада бажає оприлюднити свій бюджет на своїй вебсторінці, вона зазвичай публікує весь документ з усіма додатками у форматі Excel або pdf. На час написання цього розділу, у зв’язку із введенням воєнним станом після російського вторгнення в Україну, обов’язок щодо оприлюднення місцевих бюджетів та відповідної публічної інформації призупинено.

З точки зору визначення асигнувань місцевого бюджету на освіту найважливішим є додаток 3, який містить деталізацію видатків бюджету. Ми розглянемо форму цього додатка в наступному розділі.

4.3.2. Розподіл видатків місцевого бюджету

Розподіл видатків бюджету визначено в додатку 3 до рішення про місцевий бюджет. Додаток 3 є найбільш детальним бюджетним документом, який українські органи місцевого самоврядування мають оприлюднювати. У наказі Мініфіну № 668 визначено форму цього додатка – це

велика таблиця з 16 колонками. Заголовки цієї таблиці наведено в таблиці 4.16 нижче.

Таблиця 4.16. Форма додатка 3 до рішення про бюджет

Код Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету	Код Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету	Код Функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету	Найменування головного розпорядника коштів місцевого бюджету / відповідального виконавця, найменування бюджетної програми	Загальний фонд				Спеціальний фонд							
				усього	видатки споживання	з яких		усього	у тому числі бюджет розвитку	видатки споживання	з яких		усього	у тому числі бюджет розвитку	Разом
						оплата праці	комунальні послуги та енергоносії				оплата праці	комунальні послуги та енергоносії			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16

Значення заголовків стовпців таке (для простоти розуміння їх скорочено):

- Код Програмної класифікації: 7-значний код Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, розглянутої в підрозділі 4.2.1. Перші три цифри позначають головного розпорядника бюджетних коштів або відповідального виконавця, назва якого вноситься в четверту колонку для відповідних проміжних підсумків бюджету.
- Код Типової програмної класифікації: 4-значний код Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, розглянутої в підрозділі 4.2.3.
- Код Функціональної класифікації: 4-значний код Функціональної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, також розглянутої в підрозділі 4.2.3.
- Найменування головного розпорядника бюджетних коштів або відповідального виконавця, назва бюджетної програми згідно з Типовою програмною класифікацією видатків та кредитування місцевого бюджету. Найменування головного розпорядника бюджетних коштів або відповідального виконавця з'являється, коли останніми 4 цифрами програмної класифікації є "0000", у такому разі представлені показники бюджету є проміжними підсумками (для головного

розпорядника бюджетних коштів або для відповідального виконавця). У всіх інших випадках зазначається назва бюджетної програми.

- Загальний та спеціальний фонд: категорії бюджету розглядаються в підрозділі 4.2.2.
- Видатки споживання: категорія поточних витрат, розглянута в підрозділі 4.2.4.
- Видатки розвитку: категорія інвестиційних витрат, також розглянута в підрозділі 4.2.4. Сума видатків споживання та видатків розвитку дорівнює загальним витратам (показники в колонках 6 та 9 додати до показника в колонці 5, показники в колонках 12 та 16 додати до показника в колонці 10).
- Оплата праці: включає виплачену заробітну плату разом із податками та соціальними внесками.
- Комунальні послуги та енергоносії: включають такі послуги, як прибирання, опалення, водопостачання та водовідведення, а також різні енергоносії, такі як газ, вугілля, електроенергія. Разом із оплатою праці (колонки 7 або 13) вони є лише окремими статтями видатків споживання і, як правило, сума показників у колонках 7 і 8 (чи в колонках 13 і 14) є значно меншою, ніж показник у колонці 6 (або 12).
- Бюджет розвитку: окрема категорія бюджетних витрат, також розглянута в розділі 4.2.4. Бюджет розвитку завжди менший, ніж загальний обсяг спеціального фонду.

Тепер проілюструємо ці принципи відображення видатків у місцевих бюджетах на прикладі додатка 3 до рішення про бюджет міста Києва. Наведена нижче таблиця 4.17 містить бюджетні коди кількох початкових рядків міського бюджету.

Таблиця 4.17. Бюджетні коди кількох початкових статей бюджету в додатку 3 (місто Київ)

Код Програмної класифікації	Код Типової програмної класифікації	Код Функціональної класифікації	Найменування розпорядника бюджетних коштів / програми
0100000			Київська міська рада (секретаріат)
0110000			Київська міська рада (секретаріат)
0110150	0150	0111	Організаційно-аналітичне забезпечення діяльності Київської міської ради
0110180	0180	0133	Інша діяльність державного управління

0111142	1142	0990	Інша діяльність у сфері освіти
0113242	3242	1090	Інша діяльність у сфері соціально-го захисту
0114082	4082	0829	Інша діяльність у сфері культури та мистецтва

Перший рядок представляє проміжний підсумок для головного розпорядника бюджетних коштів, що ідентифікується першими двома цифрами коду 01 (див. таблицю 4.2). Другий рядок представляє проміжний підсумок для апарату цього головного розпорядника бюджетних коштів. Оскільки він не має відповідального виконавця (див. підрозділ 4.2.1), ці два проміжні підсумки збігаються.

Наступні дві програми є програмами у сфері державного управління (перша цифра 0, див. таблицю 4.10), що відповідають різним функціям (що позначено кодами Функціональної класифікації).

П'ятий рядок становить інтерес для сфери освіти. Головним розпорядником бюджетних коштів все ще є секретаріат Київської міської ради. Першими трьома цифрами коду Типової програмної класифікації є 114, що відповідає іншим програмам у сфері освіти, не прив'язаним до конкретного рівня освіти (див. таблицю 4.11). Отже, це не середня освіта, тому таблиця 4.12, яка пояснює останню цифру коду, не є застосовною. Натомість ми можемо знайти в наказі Мініну від 20.09.2017 № 793, що 1142 означає "інші програми та заходи у сфері освіти", подібно до коду Функціональної класифікації 0990 (таблиця 4.13). Детальнішої інформації про зміст та призначення цих видатків з бюджетних класифікацій отримати не можна.

Цей приклад свідчить про те, що бюджетні класифікації мають певні обмеження, а бюджетні документи не дають змоги повною мірою зрозуміти сплановані видатки. Так, кошти бюджетної програми 1142, яка зазначена вище, використовуються для деяких загальноміських програм у сфері освіти, наприклад для вручення нагород і відзнак кращим вчителям у місті Києві.

Другий приклад у таблиці 4.18 нижче, також взятий з додатка 3 для міста Києва, представляє бюджетні коди одного з головних розпорядників бюджетних коштів, відповідальних за середню освіту, а саме Голосіївського району, двозначним кодом якого є 40.

Таблиця 4.18. Бюджетні коди окремого головного розпорядника бюджетних коштів у додатку 3 (місто Київ)

Код Програмної класифікації	Код Типової програмної класифікації	Код Функціональної класифікації	Найменування розпорядника бюджетних коштів / програми
4000000			Адміністрація Голосіївського району
4010000			Адміністрація Голосіївського району
4010160	0160	0111	Адміністрації Голосіївського району
4011010	1010	0910	Забезпечення дошкільної освіти
4011021	1021	0921	Загальна середня освіта
4011022	1022	0922	Спеціальна середня освіта для учнів з особливими потребами
4011031	1031	0921	Загальна середня освіта
4011032	1032	0922	Спеціальна середня освіта для учнів з особливими потребами

Подібно до таблиці 4.17 та з тих самих причин перші два рядки бюджету є проміжними підсумками і дорівнюють один одному. Третій рядок бюджету представляє адміністративні витрати на функціонування районної адміністрації. Наступні рядки представляють освіту, з першими трьома цифрами коду Типової програмної класифікації 101 для дошкільної освіти, 102 для середньої освіти, що фінансується за рахунок власних доходів бюджету, та 103 для середньої освіти, що фінансується за рахунок коштів освітньої субвенції (таблиця 4.11). Для середньої освіти остання цифра Програмної класифікації 1 позначає загальноосвітні школи, а 2 – спеціальні середні школи для учнів з особливими потребами (таблиця 4.12). Як і в таблиці 4.17, у четвертій колонці вказується або найменування головного розпорядника (для проміжних підсумків), або назва програми (для інших статей бюджету).

Кількість бюджетних рядків у додатку 3 залежить від міста (від кількості головних розпорядників бюджетних коштів, див. таблицю 4.1) та від бюджетного року, але це завжди є важливим. У 2022 бюджетному році додаток 3 для міста Києва містив 652 рядки, для міста Львова – 298 рядків, а для міста Маріуполя – 469 рядків (усі з проміжними підсумками).

Окрім рішення про місцевий бюджет з низкою додатків, що регулюються наказом Мінфіну № 668, також існують детальніші бюджетні документи, які мають бути підготовлені місцевими органами влади до офіційного прийняття бюджету. Наказ Мінфіну від 28.01.2002 № 57 (зі змінами) серед додатків містить Інструкцію про складання та виконання розпису Державного бюджету. Всі територіальні громади зобов'язані прийняти аналогічну інструкцію для своїх бюджетів, у якій має бути конкретизовано розпис місцевого бюджету. Існують річні та місячні розписи місцевого бюджету. Складовою частиною розпису є розгорнутий план доходів (по місяцях). Усі видатки представлені за Програмною класифікацією (у тому числі за головними розпорядниками бюджетних коштів), за повною функціональною класифікацією та за повною економічною класифікацією. Крім цього, Інструкція вимагає, щоб розпис місцевого бюджету був збалансованим на весь бюджетний рік, а також окремо на кожен місяць (з урахуванням внутрішніх трансфертів та фінансування). Розпис місцевого бюджету є найбільш детальним бюджетним документом, який готує територіальна громада, набагато детальнішим, ніж розглянутий тут додаток 3, але він формально не затверджується місцевою радою та не є публічним.

4.3.3. Освіта в місцевому бюджеті

Ми розглянули детально значення бюджетних кодів, які використовуються при складенні місцевих бюджетів (особливо додатка 3, у якому містяться планові видатки). Тепер за допомогою цих кодів ми можемо представити місце освіти в місцевих бюджетах. Для порівняння наводимо не фактичні суми, а частки асигнувань (у таблицях нижче сума показників у стовпцях дорівнює 100%).

У таблиці 4.19 наведено частки бюджетних видатків на різні сектори в Києві, Львові та Маріуполі. Використовується перша цифра коду Типової програмної класифікації (таблиця 4.10). Видатки загального та спеціального фондів узяті разом.

Таблиця 4.19. Частки видатків місцевих бюджетів трьох міст за секторами

Сектор видатків	Київ	Львів	Маріуполь
Державне управління	4,2%	5,5%	4,8%
Освіта	41,2%	50,6%	24,8%
Здоров'я	9,2%	2,0%	2,9%

Закінчення табл. 4.19

Соціальний захист	8,2%	5,3%	3,2%
Культура і мистецтво	2,3%	1,9%	1,7%
Фізична культура і спорт	2,1%	1,8%	6,2%
Комунальні підприємства	6,4%	10,2%	18,5%
Господарська діяльність	23,3%	16,2%	27,5%
Інше	3,1%	2,2%	2,3%
Міжбюджетні трансферти	4,2%	4,4%	8,1%

Звернімо також увагу на цікаві та несподівані відмінності між трьома містами в таблиці 4.19. Меншу частку витрат на освіту в Києві порівняно зі Львовом можна пояснити тим, що як столиця Київ має набагато більше повноважень і відповідних бюджетних зобов'язань, ніж Львів. Це також частково пояснює істотно більшу частку економічної діяльності в бюджеті Києва. Проте дивує відносно мала частка освіти в бюджеті Маріуполя, як і те, що видатки на економічну діяльність у цьому місті мають найбільшу частку в бюджеті міста.

Більша частка видатків на охорону здоров'я та соціальний захист у Києві порівняно з двома іншими містами пояснюється тим, що Київ виконує також певну регіональну функцію.

У підрозділі 4.2.3 ми відзначали, що реверсна дотація (внесок місцевого бюджету до фонду вирівнювання) включається до складу видатків на міжбюджетні трансферти. Це переважні видатки цього сектору для Києва та Львова. Маріуполь також сплачує реверсну дотацію, але вона досить незначна. Дуже велика частка видатків на міжбюджетні трансферти в Маріуполі зумовлена ще однією статтею бюджету, а саме субвенцією з місцевого бюджету державному на реалізацію програм регіонального розвитку. Ця субвенція є частиною спеціального фонду.

Частки планових видатків на освіту в розрізі підгалузей наведено в таблиці 4.20. Як і в таблиці 4.19, наводяться частки всіх видатків, охоплюючи як загальний, так і спеціальний фонд. Для цього використовуються перші три цифри кодів Типової програмної класифікації (таблиця 4.11).

Таблиця 4.20. Частки видатків на освіту в трьох містах за підгалузями

Підгалузь освіти	Київ	Львів	Маріуполь
Дошкільна освіта	30,5%	14,6%	28,9%
Загальна середня освіта	50,2%	66,4%	55,3%
Позашкільна освіта	3,0%	1,9%	3,0%

Закінчення табл. 4.20

Художня освіта	3,8%	2,2%	4,2%
Професійно-технічна освіта	4,1%	12,8%	
Передвища та вища освіта	5,8%		
Інші видатки на освіту	2,7%	2,1%	8,4%

Розподіл видатків на освіту за підгалузями в Києві та Маріуполі є доволі подібним (за винятком відсутності вищої освіти в Маріуполі). Дуже мала частка видатків на дошкільну освіту у Львові є неочікуваною та потребує подальшого дослідження. Водночас Львів має найбільшу частку видатків на професійно-технічну освіту, що зумовлено історично розвинутою мережею закладів професійно-технічної освіти.

Інші видатки на освіту є особливо високими в Маріуполі. Це може бути результатом передання багатьох освітніх функцій на виконання зовнішніми постачальниками.

Київ – унікальне місто серед інших двох тим, що є засновником як закладів передвищої освіти (коледжів), так і закладів вищої освіти (університетів). Інші два міста не мають видатків на передвищу та вищу освіту.

Наостанок розглянемо видатки на середню освіту залежно від джерела фінансування, що представлено нижче в таблиці 4.21.

Таблиця 4.21. Частки видатків на середню освіту в трьох містах за джерелами фінансування

Джерело коштів	Київ	Львів	Маріуполь
Власні доходи, загальний фонд	50,4%	45,4%	27,5%
Власні доходи, спеціальний фонд	6,7%	0,6%	2,7%
Освітня субвенція	42,9%	54,0%	69,8%

Зауважимо, що частка власних доходів у видатках на середню освіту є найбільшою в Києві – 57%, дещо нижчою у Львові – 46% та найменшою в Маріуполі – 30%. Це відображає як різну спроможність місцевого бюджету вкладати в освіту за рахунок власних ресурсів, так і більші витрати на освіту в столиці (необхідність платити вищу заробітну плату вчителям).

Як зазначалося в попередньому розділі, бюджетні класифікації мають серйозні обмеження і не дають можливості повною мірою зрозуміти заплановані видатки в будь-якій галузі, в тому числі й в освіті. Тим не менш, представлені вище три таблиці ілюструють те, що бюджетні коди такі

надають глибоку інформацію та можуть бути використані для того, щоб зробити цікаві, а часом і несподівані висновки з бюджетних документів.

4.4. Висновки

Розгляд запланованих бюджетних видатків на освітню галузь у місцевих бюджетах, прийнятих радами територіальних громад, є непростим завданням, адже це вимагає розуміння основних бюджетних категорій, таких як загальний і спеціальний фонд (підрозділ 4.2.2) та видатки споживання і розвитку (підрозділ 4.2.4). Оприлюднені бюджети використовують декілька бюджетних класифікацій та відповідні коди (підрозділи 4.2.1, 4.2.3, 4.2.4). Також необхідно розуміти структуру управління освітою в територіальній громаді, тобто хто є головними розпорядниками бюджетних коштів (та відповідальними виконавцями, якщо такі визначені), і як вони кодуються в бюджетних документах. Щоб читати українські бюджетні документи, потрібна серйозна підготовка.

Крім цього, термінологія бюджетних класифікацій іноді є досить загальною ("інші програми та заходи"), тому точне призначення деяких виділених державних коштів неможливо розшифрувати.

Тим не менш, бюджетні резолюції територіальних громад є найважливішими рішеннями, які приймають українські органи місцевого самоврядування, і тому вони мають бути предметом громадського обговорення стосовно пріоритетів місцевого самоврядування та бюджетних обмежень, у межах яких ці пріоритети мають бути виражені. Такі дебати щодо короткострокового функціонування та довгострокового розвитку громад є необхідними для здорового демократичного процесу на місцевому рівні. Сподіваємося, що цей огляд допоможе зацікавленим містам краще розуміти місцеві бюджети, особливо в такій надзвичайно важливій галузі, як освіта.

Посилання

Законодавчі акти

Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI "Бюджетний кодекс України", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#text>

Закон України від 16.01.2020 № 463-IX "Про повну загальну середню освіту", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>

Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII "Про освіту", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI "Про доступ до публічної інформації", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

Закон України від 02.12.2021 № 1928-IX "Про Державний бюджет України на 2022 рік",

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text>

Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV "Про столицю України – місто-герой Київ", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14/ed20110101#Text>

Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF#Text>

Постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2018 № 22 "Про підвищення оплати праці педагогічних працівників", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22-2018-%D0%BF#n5>

Постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2011 № 373 "Про встановлення надбавки педагогічним працівникам закладів дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної), вищої освіти, інших установ і закладів незалежно від їх підпорядкування", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2011-%D0%BF#Text>

Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1288 "Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57 "Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету",

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 03.08.2018 № 668 "Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет",

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0953-18#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793 "Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету", <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#n35>

Наказ Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44 "Про затвердження Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12#text>

Наказ Міністерства фінансів України від 22.02.2022 № 88 "Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-22#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001 № 574 "Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі",

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0003-02#Text>

Інші посилання

Sydorovych, M. (2011), *Financing local government in Ukraine. Federal Governance*, 8(3), 5-27. <https://nbnresolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-341482>

Kraan, Dirk-Jan, et al. (2013), "Budgeting in Ukraine", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12/2. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k4c1s8n0br0>

V. Romanova and A. Umland (2019), *Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014. Initial Achievements and Future Challenges*, Ukraine Forum, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf>

Лазур Я. В., Білаш О. В. (2022), *Відправні положення освітнього права України*, Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія ПРАВО, Випуск 69, https://www.researchgate.net/publication/360104106_Vidpravni_polozenna_osvitnogo_prava_Ukraini

К. А. Гурковська, О. Б. Мороз, Ю. С. Назар, Л. М. Сукмановська (2016), *Фінансове право України: Навчальний посібник*, Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів 2016, https://shron1.chtyvo.org.ua/Hurkovska_Kateryna/Finansove_pravo_Ukrainy.pdf?PHPSESSID=m5fbuc9o2tmruats2oc82at6n4

Радіонов Ю. Д. (2019), *Формування видатків бюджету*, Київський національний торговельно-економічний університет, Київ, <https://knute.edu.ua/file/MjlxNw==/81c68db00274ebc1628abeb4d3c5eee2.pdf>

Сучасна бюджетна система: правила та процедури. Навчальний посібник, https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/170x240_preview_0.pdf

J. Herczyński, A. Barkalaja, R. Turonis (2020) *Paying the Teachers. Three Case Studies of Reforming National Systems of Teacher Remuneration in Eastern Europe*, Kyiv, SKL International, https://www.academia.edu/48963902/Paying_the_Teachers_Three_Case_Studies_of_Reforming_National_Systems_of_Teacher_Remuneration_in_Eastern_Europe

S. Slukhai, L. Demydenko, Y. Nakonechna, T. Borshchenko (2019) *The Principle of Transparency in the Ukrainian Decentralisation Reform*, Central European Public Administration Review, 17(2), pp. 141–165, https://www.researchgate.net/publication/338626873_The_Principle_of_Transparency_in_the_Ukrainian_Decentralisation_Reform

Розділ 5. БЮДЖЕТУВАННЯ ОСВІТИ В КИЄВІ

Ян Герчинський, Ігор Островський

5.1	Контекст міста	138
5.2	Бюджетний процес в освіті	152
5.3	Інноваційні бюджетні процедури	160
5.4	Висновки	166
	<i>Додаток Б. Київська формула розподілу коштів на поточне утримання шкіл.</i>	<i>168</i>
	Посилання	172

5.1. Контекст міста

5.1.1. Столиця

Київ – столиця України та її найбільше місто. З населенням у 3 мільйони мешканців Київ більший за декілька європейських країн. Київ – це територіальна громада, але водночас, як і Севастополь, це місто з *особливим статусом*. Його функціонування регулюється Законом України від 15 січня 1999 р. “Про столицю України – місто-герой Київ” (з останньою зміною від 1 січня 2011 р.). Як місто з особливим статусом Київ адміністративно не належить до жодної області. За багатьма ознаками місто розглядається на рівні з областю, особливо щодо розподілу обов’язків та доходів.

Що стосується обов’язків в освіті, то як і всі територіальні громади Київ відповідальний за дошкільну та середню освіту. Крім того, разом лише з обласними адміністраціями та обласними центрами Київ відповідає за професійно-технічну освіту. На відміну від усіх територіальних громад, але як і обласні адміністрації, Київ також відповідає за вищу освіту I – II рівнів (коледжі). Унікально в Україні – при цьому Київ також відповідає за Київський університет імені Бориса Грінченка.

Управління та фінансування Києва регулюється спеціальними законами, найважливішими з яких є Закон

про столицю України та Бюджетний кодекс України. Зокрема, у ст. 64 Бюджетного кодексу зазначено, що Київ отримує 40% ПДФО, отриманого на його території, на відміну від інших місцевих бюджетів, які отримують 60% їх ПДФО.

Київ управляється Київською міською державною адміністрацією (КМДА), голову якої призначає Президент України, а також мером та Київською міською радою (КМР), які обираються на місцевих виборах. КМДА є виконавчим органом міста, хоча не підпорядковується КМР. Юридично повноваження голови КМДА значно сильніші за повноваження обраного міського голови, зокрема виконання бюджету є обов'язком голови КМДА. Весь штат КМДА, у тому числі керівники галузевих департаментів, призначаються головою КМДА. Той факт, що голова КМДА призначається, а мер обирається, а також можливість того, що це можуть бути різні особи, спричинили повторне політичне напруження. У грудні 2003 року Конституційний Суд України ухвалив рішення про те, що головою КМДА може бути призначений лише обраний мер

Мапа 5.1. Мапа районів Києва



Києва (Конституційний Суд, 2003). З 2014 року Віталій Кличко одночасно є мером Києва та головою КМДА.

Місто Київ адміністративно поділено на 10 районів. Важливо, що в районах немає обраних на виборах рад, вони управляються районними державними адміністраціями (РДА), голови яких призначає Президент України. Проте райони мають певний ступінь бюджетної автономії.

Мапа 5.1 показує райони Києва.

Райони розташовані по обидва боки Дніпра: три з лівого та 7 з правого. Три центральні райони, Печерський, Подільський та Шевченківський, мають відносно меншу кількість населення і надають більше загально-міських послуг. Периферійні райони, які часто називають *спальними*, мають великі житлові комплекси, і їх населення зростає. Цікаво, що на території Святошинського району, розташованого у західній частині Києва, існує відокремлена міського типу територіальна громада Коцюбинська, яка належить до Київської області і не входить до складу міста. Мапа 5.1 показує цю виняткову територіальну громаду як "отвір" у Святошинському районі. Таблиця 5.1 демонструє райони Києва за кількістю населення в них.

Таблиця 5.1. Населення Києва та його районів

Район	Населення	Відсоток населення за районами
Голосіївський	253 094	8,6%
Дарницький	348 205	11,8%
Деснянський	366 168	12,4%
Дніпровський	356 831	12,1%
Оболонський	316 832	10,7%
Печерський	165 026	5,6%
Подільський	210 100	7,1%
Святошинський	341 048	11,5%
Солом'янський	384 911	13,0%
Шевченківський	212 349	7,2%
м. Київ	2 954 564	100,0%

Найменший Печерський район за кількістю має половину населення Солом'янського району.

Закон "Про столицю України – місто-герой Київ", зокрема, регулює розподіл повноважень між міською владою, а саме Київською міською

державною адміністрацією (КМДА), та районними в місті Києві державними адміністраціями (РДА). Загалом КМДА відповідає за загальнооміські питання, тоді як більш локалізовані заходи керуються районами. Загалом цей поділ можна описати так:

- КМДА відповідає за загальнооміські функції, включаючи функції, пов'язані зі статусом столиці України, важливими централізованими службами (лікарні, соціальний захист, пожежна охорона), а також за основну інфраструктуру (дороги, мости, технічні мережі).
- Райони відповідають за локальні послуги (дошкільні заклади, районні поліклініки).

Загальний розподіл обов'язків для різних секторів визначається по-різному. У сфері освіти райони несуть повну відповідальність за дошкільні заклади, у той час як КМДА несе відповідальність за вищі рівні освіти (професійно-технічні навчальні заклади, коледжі, університети).

5.1.2. Середня освіта в Києві

Щодо середньої освіти важливо зазначити, що мережа шкіл у Києві дуже велика, вона налічує понад 400 загальноосвітніх шкіл (таблиця 5.2, без спеціальних та приватних шкіл). Це дуже ускладнює централізоване управління та фінансування середньої освіти. З цієї причини повноваження в середній освіті розподіляються за такими принципами: райони загалом відповідають за звичайні (масові), спеціалізовані та спеціальні школи, тоді як КМДА відповідає за 2 унікальні школи: це Школа екстернів та Київський спортивний ліцей-інтернат. Ці обов'язки включають функцію бюджетування.

Таблиця 5.2 демонструє розміри та відносні розміри мереж загальноосвітніх шкіл у районах Києва.

Таблиця 5.2. Районні мережі загальноосвітніх шкіл

Район	Кількість ЗЗСО	Розподіл ЗЗСО	Кількість учнів	Розподіл учнів	Середня наповнюваність класів
Голосіївський	35	8,7%	23 322	7,9%	27,7
Дарницький	40	9,9%	46 172	15,6%	30,7
Деснянський	52	12,9%	37 278	12,6%	27,4
Дніпровський	54	13,4%	36 652	12,4%	27,8

Закінчення табл. 5.2

Оболонський	42	10,4%	30 246	10,2%	25,9
Печерський	24	5,9%	14 513	4,9%	25,7
Подільський	32	7,9%	20 964	7,1%	27,2
Святошинський	41	10,1%	35 098	11,9%	28,5
Солом'янський	45	11,1%	27 710	9,4%	27,2
Шевченківський	39	9,7%	23 220	7,9%	25,2
Київ	404	100%	295 175	100%	27,6

Таблиця 5.2 демонструє значну міграцію учнів між районами. Так, у Солом'янському районі проживає 13% населення міста, але менше 10% учнів міських середніх шкіл. З іншого боку, у Дарницькому районі проживає 12% населення та понад 15% учнів.

Відзначимо, що частка учнів загальноосвітніх шкіл у районному населенні досить диференційована (таблиця 5.3). Це додатково свідчить про значну міграцію учнів, переважно зі спальних до центральних районів.

Таблиця 5.3. Частка учнів загальноосвітніх шкіл у населенні районів

Район	Частка учнів загальноосвітніх шкіл у населенні районів
Голосіївський	9,2%
Дарницький	13,3%
Деснянський	10,2%
Дніпровський	10,3%
Оболонський	9,5%
Печерський	8,8%
Подільський	10,0%
Святошинський	10,3%
Солом'янський	7,2%
Шевченківський	10,9%
Київ	10,0%

Крім того, спостерігається дуже значна міграція до Києва ззовні. Ця міграція має багато аспектів. Один із них – поселення внутрішньо переміщених осіб з територій, непідконтрольних національному уряду; інший – люди, які живуть і працюють у Києві, але зареєстровані у своїх містах або селах. І нарешті, відбувається щоденна міграція з громад, розташованих уздовж меж Києва, таких як Борщагівська, Ірпінська, Бу-

чанська, Броварська або Бориспільська. Адже є багато житлових комплексів, розташованих недалеко від Києва, і їх мешканці щодня приїжджають на роботу до Києва. Часто їхні діти також відвідують міські школи.

Важливим питанням бюджетування освіти є визначення наповнюваності класів, тобто розподіл учнів на класи. Зазвичай це виконується в 1 класі, після цього учні навчаються в одному класі до закінчення середньої школи в 11 класі. Після 9 класу деякі учні можуть залишити загальноосвітню школу, щоб вступити до ПТНЗ або коледжів. Це створює класи з меншою наповнюваністю в 10 та 11 класах, що знижує ефективність київської системи освіти. Тут ми стикаємося з важливою проблемою освітньої політики. Якщо дозволити продовжити навчання без об'єднання при переході з 9 до 10 класу, ефективність шкіл знижується. Проте з педагогічної точки зору значним негативним фактором є поділ чи злиття класів. Таблиця 5.4 показує, яким чином ця проблема вирішується у різних районах.

Таблиця 5.4. Середній розмір класів за ступенем та за районами міста

Район	Середній розмір класів за ступенем			Зміна розміру класів	
	1 – 4	5 – 9	10 – 11	Від 1 – 4 до 5 – 9	Від 5 – 9 до 10 – 11
Голосіївський	27,65	27,77	27,56	100,4%	99,2%
Дарницький	31,71	30,46	28,30	96,0%	92,9%
Деснянський	28,02	27,56	25,08	98,3%	91,0%
Дніпровський	28,78	27,42	25,90	95,3%	94,5%
Оболонський	26,49	26,31	23,09	99,3%	87,7%
Печерський	26,23	26,17	23,14	99,8%	88,4%
Подільський	27,84	27,62	23,84	99,2%	86,3%
Святошинський	29,45	28,62	24,62	97,2%	86,0%
Солом'янський	28,26	27,52	24,27	97,4%	88,2%
Шевченківський	25,90	25,56	22,65	98,7%	88,6%
Київ	28,37	27,72	24,88	97,7%	89,8%

Середні розміри класів у різних районах неоднакові – найвищі у Дарницькому, Деснянському та Дніпровському районах – трьох районах, розташованих на лівому березі Дніпра (мапа 5.1). Найнижча наповнюваність класів у Шевченківському, Печерському та Оболонському районах; перші два – центральні райони. Ці відмінності, звичайно, безпосе-

редньо впливають на вартість навчання на одного учня. Загалом між початковою та базовою освітою дуже незначні зміни у розмірах класів. Зменшення наповнюваності класів на 2% пов'язане з природним відрахуванням зі шкіл та міграцією. Проте відбувається зменшення наповнюваності класів на 10% при переході від базової до старшої середньої освіти. Це зменшення є дуже диференційованим між районами, воно коливається від 1% у Голосіївському районі до 14% у Подільському та Святошинському районах. Це може свідчити про те, що Голосіївський район проводить сильну політику об'єднання менших класів у 10 класах, на відміну від деяких інших районів міста.

Бюджет середньої освіти є меншою часткою загальних видатків бюджету Києва, ніж у багатьох містах, і значно нижчою, ніж у сільських територіальних громадах, адже Київ має багато унікальних дороговартісних соціальних та інфраструктурних обов'язків, пов'язаних зі статусом столиці. Таблиця 5.5 нижче демонструє еволюцію загального міського бюджету, міського бюджету освіти та бюджету середньої освіти за останні роки. Таблиця 5.5 містить консолідовані значення, що охоплюють як міський бюджет (КМДА), так і районні бюджети.

Таблиця 5.5. Загальні бюджети та бюджети освіти Києва за три останні роки

Київ	2019	2020	2021	2022
Загальний бюджет Києва ('000 грн)	62 238,5	62 661,1	75 032,0	65 748,6
Освітній бюджет Києва ('000 грн)	17 445,4	20 951,5	25 543,9	27 090,5
Бюджет середньої освіти в Києві ('000 грн)	8 156,1	9 899,9	12 127,0	12 837,4
Частка освіти в міському бюджеті (%)	28,0%	33,4%	34,0%	41,2%
Частка середньої освіти в міському бюджеті (%)	13,1%	15,8%	16,2%	19,5%

Дані за 2022 бюджетний рік представляють собою бюджетні плани, тоді як історичні дані є виконаними бюджетами, і тому більш надійні. Ми спостерігаємо постійне збільшення частки освіти в міському бюджеті з 28% у 2019 році до 34% у 2021 році, а також збільшення частки середньої освіти з 13% у 2019 році до 16% у 2021 році. Це, безумовно, дуже серйозне навантаження на міський бюджет.

Також корисно окремо переглянути бюджет самого міста (КМДА) та районні бюджети.

Таблиця 5.6. Загальний бюджет та освітній бюджет Києва і районів у 2022 (млн грн)

Київ	КМДА	Райони	Загалом
Загальний бюджет	37 003 062,7	28 745 490,5	65 748 553,2
Розподіл загального бюджету (%)	56,3%	43,7%	100,0%
Освітній бюджет	3 631 440,4	23 459 010,8	27 090 451,2
Розподіл освітнього бюджету (%)	13,4%	86,6%	100,0%
Бюджет середньої освіти (%)	222 641,4	12 614 770,4	12 837 411,8
Розподіл бюджету середньої освіти	1,7%	98,3%	100,0%
Частка освіти в міському бюджеті (%)	9,8%	81,6%	41,2%
Частка середньої освіти в міському бюджеті (%)	0,6%	43,9%	19,5%

Зауважимо, що, хоча на райони виділяється 44% загального бюджету міста, на них припадає 87% бюджету освіти та понад 98% бюджету середньої освіти. Таким чином, середню освіту майже повністю довірили районам. Більшість видатків КМДА на середню освіту припадає на фінансування спеціалізованих шкіл, 54% – Департамент освіти і науки та 42% – Департамент культури.

Освіта становить лише 10% загального бюджету міста (КМДА), а середня освіта має незначний відсоток. Для районів освіта становить 82% бюджетів, а середня освіта – 44%. Таким чином, освіта є основним бюджетним обов'язком районів. Іншими основними витратами на освіту районів, крім середньої освіти, є, звичайно, дошкільна освіта.

Іншим корисним способом аналізу бюджету середньої освіти є джерело фінансування. Можна виділити два джерела: власні надходження міста та отримана освітня субвенція. Таблиця 5.7 демонструє обсяг і розподіл між КМДА та районами у 2022 році.

Таблиця 5.7. Джерела фінансування середньої освіти у 2022 році (млн грн)

	Власні доходи	Субвенція	Загалом
Обсяг	КМДА	194 924,9	27 716,5
	Райони	7 116 822,1	5 497 948,3
	Загалом	7 311 747,0	5 525 664,8

Розподіл (%)	КМДА	87,6%	12,4%	100,0%
	Райони	56,4%	43,6%	100,0%
	Загалом	57,0%	43,0%	100,0%

Відзначимо, що 57% всіх видатків на середню освіту в Києві припадає на власні доходи міста і лише 43% від отриманої освітньої субвенції. Це означає, що на кожну гривню, одержану на вказані цілі від уряду, місто Київ додає 1,33 гривні з власних доходів. Ці дуже великі додаткові кошти витрачаються частково на підвищення зарплат вчителів (для того, щоб вчителі не шукали іншої роботи), а головним чином – на заробітну плату технічного персоналу і на утримання шкіл (нагадаємо, що освітня субвенція може бути витрачена тільки на заробітну плату педагогічних працівників). Частка власних надходжень у видатках на середню освіту особливо велика для спеціалізованих шкіл, якими керує безпосередньо КМДА.

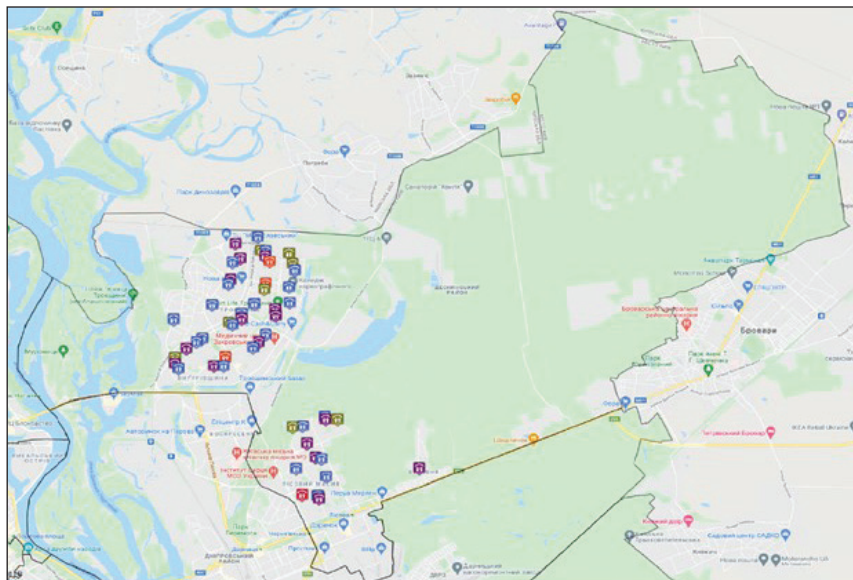
5.1.3. Три обрані райони

З огляду на значні розміри міста огляд бюджетного процесу у всіх районах був неможливий. З Департаментом освіти було обрано три райони з такими характеристиками:

- Деснянський район: північно-східний спальний район Києва, розташований на лівому березі Дніпра, другий за величиною в місті після Солом'янського. Включає один із найбільших житлових масивів Києва Троєщину (~300 тис. населення). Назва району походить від річки Десна, що протікає по його території. Єдиний район у Києві, в якому загальноосвітні школи з середини 90-х років користуються бюджетною автономією.
- Дніпровський район: східний спальний район Києва, розташований на південь від Деснянського району та межує з річкою, від якої і отримав свою назву. Є однією з найбільш промислово розвинених частин міста, але включає також багато островів на Дніпрі з купальними та туристичними об'єктами.
- Подільський район: центральний район Києва, другий найменший після Печерського. До складу району входять історичний центр Поділ (Нижнє місто) та нові житлові масиви, у тому числі Виноградар, які з'єднані вузьким коридором (див. мапу 5.1). Тут розташовано багато закладів культури, таких як театри, музеї та бібліотеки. Зокрема, там розташований один із найстаріших університетів – Києво-Могилянська академія.

Мапа 5.2 нижче демонструє Деснянський район і його загальноосвітні школи.

Мапа 5.2. Мапа Деснянського району



Мапа 5.2 показує, що усі школи та населення Деснянського району зосереджені в західних частинах району, тоді як більшу частину території району займають ліси, що виходять за межі міста Бровари.

Таблиця 5.8 демонструє більш детальну інформацію про мережу загальноосвітніх шкіл Деснянського району.

Таблиця 5.8. Мережа загальноосвітніх шкіл Деснянського району (2021)

Розмір шкіл	Частка шкіл	Частка учнів	Середній розмір класів
До 400	21,6%	7,5%	26,2
Від 400 до 600	17,6%	12,7%	26,2
Від 600 до 800	17,6%	17,8%	26,5
Від 800 до 1000	21,6%	26,9%	26,1
Від 1000 до 1200	11,8%	17,6%	29,0
Понад 1200	9,8%	17,6%	29,4

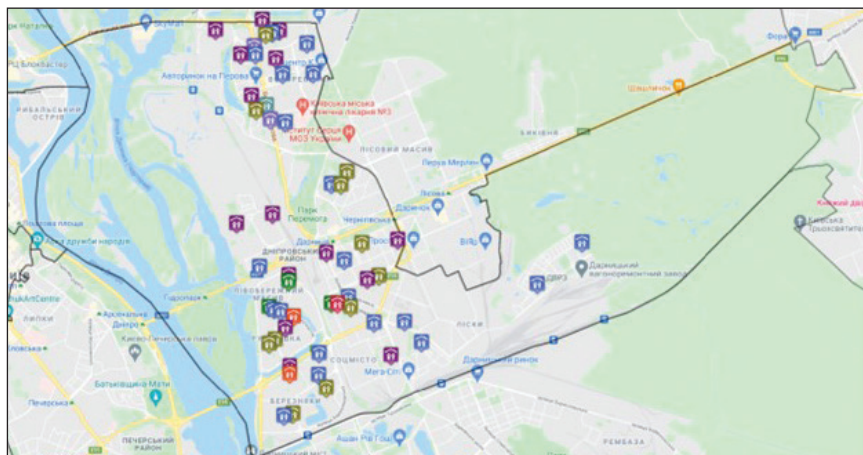
Таблиця 5.9 показує освітні бюджети Деснянського району в межах загального районного бюджету за три останні бюджетні роки.

Таблиця 5.9. Загальні бюджети та бюджети освіти Деснянського району за три останні роки

Район	2019	2020	2021	2022
Загальний бюджет Деснянського району ('000 грн)	2 403,3	2 930,9	3 514,2	3 449,0
Освітній бюджет Деснянського району ('000 грн)	1 883,0	2 353,0	2 845,4	2 784,4
Бюджет середньої освіти в Деснянському районі ('000 грн)	990,4	1 253,0	1 507,2	1 546,2
Частка освіти в Деснянському районі (%)	78,3%	80,3%	81,0%	80,7%
Частка середньої освіти в Деснянському районі (%)	41,2%	42,7%	42,9%	44,8%

Як і Деснянський, Дніпровський район розташований на лівому березі Дніпра, поруч з Деснянським районом з півдня. Мапа 5.3 нижче демонструє Дніпровський район.

Мапа 5.3. Мапа Дніпровського району



Мапа 5.3 показує, що школи та житло розташовані в середині території району. На сході ми помічаємо річкові острови, включаючи пляжні зони Гідропарку (з власною станцією метро). На сході, як і в Деснянському районі, бачимо обширні ліси.

Таблиця 5.10. Мережа загальноосвітніх шкіл Дніпровського району (2021)

Розмір шкіл	Частка шкіл	Частка учнів	Середній розмір класів
До 400	21,6%	6,2%	26,4
Від 400 до 600	21,6%	16,2%	24,9
Від 600 до 800	25,5%	26,6%	28,0
Від 800 до 1000	13,7%	18,6%	25,5
Від 1000 до 1200	7,8%	12,9%	25,7
Понад 1200	9,8%	19,5%	29,9

Таблиця 5.11. Загальні бюджети та бюджети освіти Дніпровського району за три останні роки

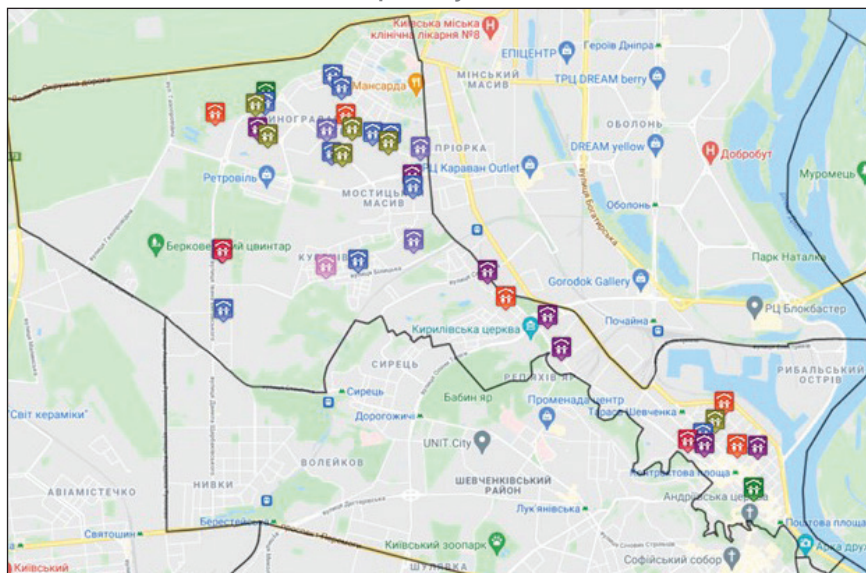
Район	2019	2020	2021	2022
Загальний бюджет Дніпровського району ('000 грн)	2 073,1	2 576,5	2 965,2	3 534,2
Освітній бюджет Дніпровського району ('000 грн)	1 625,5	1 970,6	2 410,8	2 906,9
Бюджет середньої освіти в Дніпровському районі ('000 грн)	857,8	1 009,5	1 296,1	1 584,0
Частка освіти в Дніпровському районі (%)	78,4%	76,5%	81,3%	82,3%
Частка середньої освіти в Дніпровському районі (%)	41,4%	39,2%	43,7%	44,8%

Останній з трьох обраних районів – Подільський – розташований у центрі Києва, на правому березі Дніпра. Він включає в себе одну з історичних частин міста, Поділ, а також нові житлові райони. Мапа 5.4 демонструє Подільський район із загальноосвітніми школами.

Цікаву форму Подільського району чітко видно на карті. Дві частини території району, з'єднані вузьким коридором, мають житлові зони та багато шкіл.

Таблиця 5.12. Мережа загальноосвітніх шкіл Подільського району (2021)

Розмір шкіл	Частка шкіл	Частка учнів	Середній розмір класів
До 400	34,4%	12,6%	24,7
Від 400 до 600	12,5%	9,7%	25,4
Від 600 до 800	18,8%	19,2%	26,0

Мапа 5.4. Мапа Подільського району

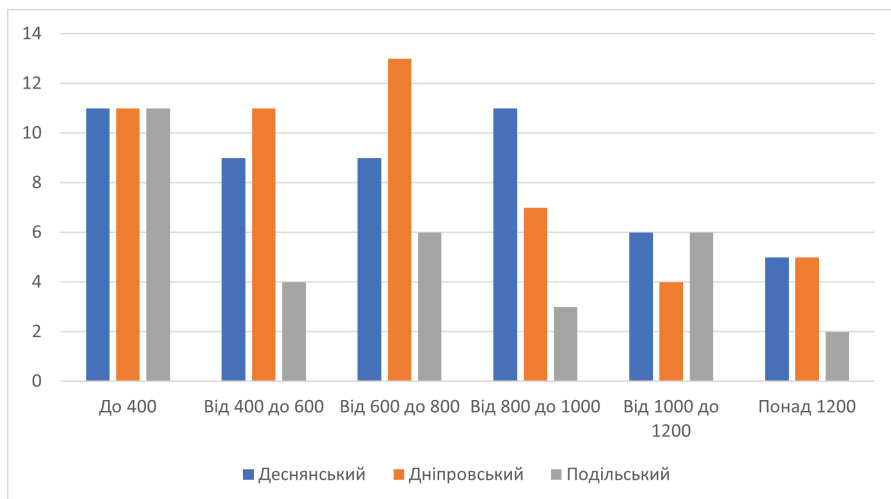
Закінчення табл. 5.12

Від 800 до 1000	9,4%	13,2%	28,8
Від 1000 до 1200	18,8%	31,2%	28,5
Понад 1200	6,3%	14,1%	30,7

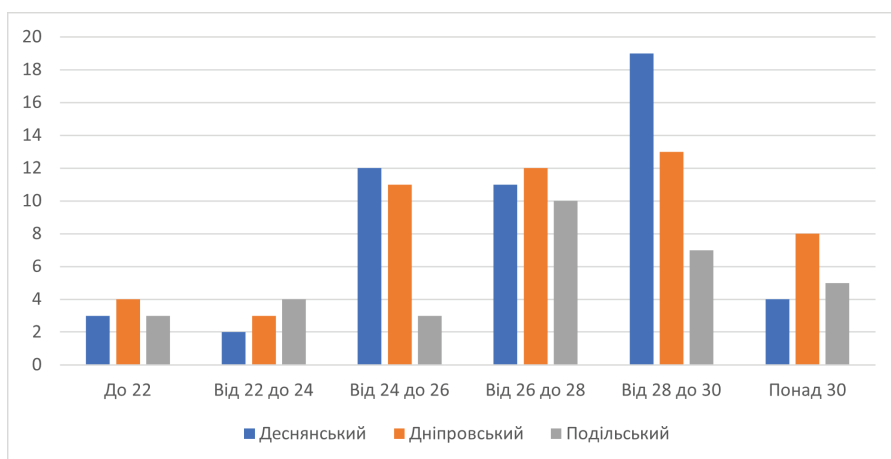
Таблиця 5.13. Загальні бюджети та бюджети освіти Подільського району за три останні роки

Район	2019	2020	2021	2022
Загальний бюджет Подільського району ('000 грн)	2 227,8	2 631,0	3 182,6	2 188,2
Освітній бюджет Подільського району ('000 грн)	1 839,5	2 204,0	2 742,6	1 746,2
Бюджет середньої освіти в Подільському районі ('000 грн)	1 018,7	1 181,8	1 404,8	902,9
Частка освіти в Подільському районі (%)	82,6%	83,8%	86,2%	79,8%
Частка середньої освіти в Подільському районі (%)	45,7%	44,9%	44,1%	41,3%

Для порівняння нижче наведено рис. 5.1 з розмірами загальноосвітніх шкіл та розміром класів у трьох обраних районах (дані за вересень 2021 року).

Рис. 5.1. Розподіл шкіл за середнім розміром у трьох районах (2021)

Аналогічно на наступному рис. 5.2 показано загальноосвітні школи за середнім розміром класів у трьох обраних районах (дані за вересень 2021 року).

Рис. 5.2. Розподіл шкіл за середнім розміром класів у трьох районах (2021)

5.2. Бюджетний процес в освіті

Бюджет міста Києва на 2021 рік, прийнятий згідно з рішенням Київської міської ради від 24 грудня 2020 року № 24/24 "Про бюджет міста Києва на 2021 рік", містить описову частину та 14 додатків, а саме:

1. Доходи бюджету.
2. Джерела фінансування.
3. Видатки бюджету.
4. Кредитування бюджету.
5. Міжбюджетні трансфerti з бюджету Києва.
6. Розподіл бюджету розвитку на інвестиційні проекти.
7. Місцеві та регіональні програми.
8. Гранична чисельність бюджетних штатних одиниць.
9. Органи, відповідальні за контроль отримання міських доходів.
10. Положення про формування та використання цільового фонду спеціального фонду.
11. Розміри орендної плати за землю комунальної власності.
12. Формула на організацію навчального процесу в ЗЗСО.
13. Параметри громадського бюджету.
14. Порядок сплати до міського бюджету прибутку комунальних підприємств.

Текст рішення № 24/24 практично збігається з текстом, запропонованим у наказі Мінфіну № 668 (з незначними відхиленнями в кінці). Що стосується перерахованих вище додатків, то перші сім є точно такими, як у наказі № 668 (у тому самому порядку, див. розділ 4), а додатки з 8 по 14 розроблені Києвом. Протягом 2021 року до бюджету Києва вносилися зміни 3 рази: 22 квітня, 7 жовтня та 7 грудня.

Для нашого аналізу відповідним документом є додаток 3 (детальний розподіл бюджетних коштів основним бюджетним користувачам, розбитий за класифікацією програм, див. розділ 4). Ми також детально обговорюємо додаток 12 (див. підрозділ 5.3.2 та додаток А).

Як зазначено у розділі 4, план видатків бюджету призначено для головних бюджетних розпорядників, що ідентифікуються першими двома цифрами коду програмної класифікації. У Києві налічується 39 головних бюджетних розпорядників. У таблиці 5.14 перераховано типи головних бюджетних розпорядників.

Таблиця 5.14. Головні бюджетні розпорядники у Києві

Тип бюджетного розпорядника	Кількість	Двозначний код
Міська рада (КМР)	1	01
Міська адміністрація (КМДА)	1	02
Департамент	23	06 to 38
Управління	3	
Служба	1	
Районна в місті Києві державна адміністрація	10	40 to 49
Усього	39	

Звичайно, не всі головні бюджетні розпорядники мають повноваження в освіті, як це і виражено в бюджетних асигнуваннях. Таблиця 5.15 показує, що лише 10 районів і 3 департаменти мають такі повноваження (див. також обговорення в розділі 5.1.2). Крім того, деякі дуже незначні кошти призначаються КМР на сектор освіти (на інші освітні заходи).

Таблиця 5.15. Головні бюджетні розпорядники з повноваженнями в освітньому секторі

Головний бюджетний розпорядник	Повноваження в освітньому секторі
ДО КМДА	Середня спеціальна освіта, позашкільна освіта, професійно-технічна освіта, фахова передвища освіта, вища освіта, підвищення кваліфікації, інші навчальні заклади та види діяльності
Департамент культури	Середня художня освіта, фахова передвища освіта, вища освіта
Департамент охорони здоров'я	Фахова передвища освіта, підвищення кваліфікації
10 районів	Дошкільні заклади, середня освіта, позашкільна освіта

У процесі підготовки та прийняття бюджету на середню освіту беруть участь три основні суб'єкти:

- школи, представлені їх директорами;
- райони, представлені районними управліннями освіти (РУО);
- місто, представлене Київським міським головою та підпорядкованими установами.

Крім того, важливу роль відіграє бюджетна інформація, надана місту національними органами влади, переважно Мінфіном.

5.2.1. Етапи бюджетного процесу в Києві

Наступні чотири етапи бюджетного процесу можуть бути визначені (певною мірою ці фази перекриваються, як буде зрозуміло з обговорення дат, див. нижче) таким чином:

1. Встановлення бюджетних лімітів для міста (стелі видатків).
2. Підготовка початкових бюджетних запитів районів (бюджетний запит).
3. Підготовка проєкту міського бюджету (проєкт бюджету).
4. Прийняття міського бюджету (рішення про бюджет).

Ці етапи розглядаються окремо нижче.

Всі головні бюджетні розпорядники мають свої бюджетні стелі видатків, встановлені Департаментом фінансів (КМДА) і узгоджені під час бюджетного процесу. Таблиця 5.16 демонструє заходи, за якими визначаються стелі.

Таблиця 5.16. Заходи з визначення бюджетних стель головних бюджетних розпорядників

Агент	Дата	Дія
1 Міністерство фінансів	Липень	Лист щодо формування місцевих бюджетів з прогнозом макроекономічних показників на наступний бюджетний рік
2 ДФ КМДА	20 липня	На основі макроекономічних показників прогнозуються доходи та податки в Києві, готуються проєкти бюджетних стель
3 ДФ КМДА	Липень	Лист головним бюджетним розпорядникам із зазначенням їх стель видатків
4 Міністерство фінансів	Після прийняття державного бюджету	Лист про формування місцевих бюджетів з макроекономічними показниками на наступний бюджетний рік до державного бюджету
5 Головні бюджетні розпорядники, ДФ КМДА		Обговорення бюджетних стель для окремих головних бюджетних розпорядників (секторів)
6 Головні бюджетні розпорядники		Підготовка бюджетних пропозицій у межах оновлених бюджетних стель

Відповідальність за підготовку бюджетних запитів несуть головні бюджетні розпорядники. Підготовка початкових бюджетних пропозицій районів здійснюється у діалозі зі школами. По суті, першим є прогноз кількості учнів і працівників на наступний навчальний рік. Це свідчить про те, що бюджет освіти створюється “знизу вгору”, з потреб навчальних закладів. Ці потреби потім використовуються в бюджетних переговорах.

Таблиця 5.17. Заходи з підготовки початкового бюджетного запиту районів

	Агент	Дата	Дія
1	Директор школи	Квітень	Прогноз проекту бюджету включає: кількість учнів, класів, працівників та їх заробітну плату, навчальне навантаження, поділ класів на групи, закупівлю меблів, офісних та інших матеріалів, платні послуги, ремонт
2	Директор школи	Травень – червень	Подає проекти бюджетних запитів до РУО
3	РУО	Травень – червень	Перевіряє дані, обговорює з директорами шкіл пріоритети розвитку школи
4	РУО	Червень	Обговорює бюджетні запити школи та об’єднує їх для створення районного бюджетного запиту
5	РУО, ДО КМДА	Липень	Обговорення та узгодження планових видатків на загальнооміські освітні програми в пропозиціях районного бюджету
6	РУО	Липень – серпень	Готує проект бюджетного запиту відповідно до бюджетних лімітів із супровідними розрахунками та подає до РДА
7	РДА	12 серпня	Подає проект бюджету на всі видатки району до Департаменту фінансів КМДА

Початкові бюджетні запити районів готуються в діалозі між школами та РДА в особі РУО. Це ключовий момент бюджетного процесу, коли індивідуальні потреби шкіл виражаються, оцінюються та або враховуються при формуванні районних бюджетних пропозицій, або відкладаються на майбутні бюджетні роки.

На першому етапі директори шкіл готують прогноз чисельності учнів і на цій основі здійснюють так зване комплектування, яке полягає в розподілі учнів на класи та розподілі навчальних завдань всім вчителям. Комплектація є основою для другого кроку, а саме тарифікації, тобто обчислення всієї заробітної плати педагогічних працівників на майбутній навчальний рік, виходячи з покладених на них завдань (оплата

праці вчителів здійснюється за фактично відпрацьовані години на тиждень). Це виконують директори шкіл Деснянського району та РУО в інших районах. Тарифікація є основним вкладом до проєктів бюджетних пропозицій шкіл, які подаються РУО до КМДА, оскільки заробітна плата є домінуючою частиною фінансових планів (кошторисів) шкіл.

Попередня бюджетна пропозиція від районів як головних бюджетних розпорядників подається у трьох формах, що регулюється наказом Міністерства фінансів України від 17.07.2015 № 648 “Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів”. У першій формі 20__-1 (де “20__” - число року) перераховано цілі політики та індикатори того, як такі цілі досягаються. Друга форма 20__-2 наводить видатки в межах бюджетних стель. Третя форма 20__-3 використовується для запиту додаткових видатків (додаткова потреба, понад бюджетну стелю) на основі оцінок потреб усіх галузей та комунальних установ у районі. КМДА дає можливість головним бюджетним розпорядникам подавати додаткові бюджетні запити, що перевищують встановлені бюджетні стелі максимум до 5%.

Підготовка проєкту міського бюджету – це насамперед відповідальність Департаменту фінансів КМДА. Таблиця 5.18 нижче перелічує ці дії.

Таблиця 5.18. Заходи з підготовки проєкту бюджету

Агент	Дата	Дія
1 ДФ КМДА, ДО КМДА	Червень – вересень	Консолідація та перегляд прогнозу міського бюджету (включаючи встановлення середньострокових показників міського бюджету)
2 ДФ КМДА	Вересень – жовтень	Перегляд первинних бюджетних запитів районів (у тому числі актуальність цілей до напрямів розвитку та завдань у цільових програмах, дотримання бюджетних стель) і перегляд додаткових бюджетних потреб (бюджетна форма 20__-3)
3 ДФ КМДА	Вересень – жовтень	Складання міського бюджету (розрахунок доходів, видатків і кредитів, підготовка рішення КМР про міський бюджет)
4 ДФ КМДА	Вересень – жовтень	Обговорення з головними бюджетними розпорядниками (РДА, РУО) за участю ДО КМДА, з РДА, відповідальними за обґрунтування запропонованих сум до бюджету та додаткових бюджетних потреб
5 Комітети КМР	Вересень – жовтень	Комітет з питань освіти та бюджетний комітет запрошують голів РДА та ДО КМДА як представників головних бюджетних розпорядників представити депутатам проєкт бюджету освіти

Закінчення табл. 5.18

6	Депутати КМР	Вересень – жовтень	Формування додаткових запитів до освітнього бюджету, таких як ремонт або реконструкція окремих шкільних приміщень, рівень муніципальних надбавок до зарплати вчителів
7	ДФ КМДА	Вересень – жовтень	Розглядає запити РДА і депутатів, виділяє додаткові кошти за наявності (коригування бюджетних стель), перерозподіляє кошти між головними бюджетними розпорядниками

Важливо відзначити, що підготовка проєкту бюджету ведеться виключно між міськими інституціями: ДФ КМДА, ДО КМДА, РДА, КМР. Під час обговорень враховуються виражені потреби районів (форма 20__-3 з додатковими бюджетними потребами), бюджетні обмеження (обмеження надходжень до бюджету), політичні уподобання адміністрації міста та депутатів ради. Директори шкіл і соціальні партнери не включені. Їх узагальнені інтереси представляє в основному Департамент освіти і науки.

Після прийняття проєкту міського бюджету для затвердження фінального бюджету необхідно здійснити останній комплекс заходів. Таблиця 5.19 демонструє ці дії.

Таблиця 5.19. Заходи з прийняття міського бюджету

	Агент	Дата	Дія
1	Головні бюджетні розпорядники	Жовтень	На підставі ініціатив депутатів КМР та на можливо скоригованих бюджетних стелях готують остаточні бюджетні запити відповідно до бюджетних обмежень (форма 20__-3 не приймається)
2	ДФ КМДА	Жовтень	Готує остаточний проєкт бюджету до розгляду та прийняття КМР на основі подань головних бюджетних користувачів
3	ДФ КМДА	Жовтень – листопад	Представляє проєкт бюджету під час сесії КМР для прийняття депутатами
4	КМР	Грудень	Розгляд проєкту постійними комісіями місцевої ради, (може внести зміни в останню хвилину)
5	КМР	Грудень	КМР приймає міський бюджет

Підсумкові обговорення проводяться між Департаментом фінансів КМДА та депутатами КМР. На цьому етапі більшість елементів міського

бюджету встановлені та не піддаються сумніву, однак дискусії можуть коригувати бюджет розвитку (пріоритети інвестиційних проєктів).

5.2.2. Бюджетний процес з точки зору РУО

Як зазначено в розділі 1, Київ є містом, у якому десять районів мають певну автономію щодо управління та фінансування середніх шкіл. Таблиця 5.6 демонструє, що освіта є домінуючою функцією міських районів, на яку припадає понад 80% їхніх бюджетів (з яких близько половини – на дошкільні заклади, а решта – на середню освіту). Опитування щодо бюджетної практики, проведене серед трьох районів, виявило досить однорідний підхід з незначними відмінностями між районами. Це опитування є основою для інформації, представленої в цьому розділі.

При проведенні попереднього прогнозу чисельності учнів (таблиця 5.17, п. 1) для 1 класів школи використовують дані реєстру дітей або заяви батьків. Різні райони використовують різні процедури прогнозування. Для прогнозу 10 класів учнів 9 класів запитують про їхні плани на майбутнє. У вересні прогноз порівнюють з фактичним зарахуванням, але відхилення дуже невеликі.

Прогноз включає визначення майбутньої кількості класів, особливо для перших класів (з новими учнями) та 10 класів (після вибуття деяких учнів для продовження їхнього навчання в інших типах освітніх закладів). Прогноз перевіряє РУО, і в разі значного зменшення наповнюваності класів РУО може попросити директорів шкіл виправити плани. Здається, це зона внутрішньої напруженості всередині міської адміністрації. З одного боку, Департамент освіти намагається забезпечити, щоб середня наповнюваність класів була наближена до розрахункової наповнюваності класів, визначеної в національній формулі розподілу (а вона становить 27,5). З іншого боку, РУО не хочуть серйозно втручатися в рішення на рівні школи і воліють обмежити свої дії моніторингом виконання школами національних стандартів. Таблиця 5.4 показує, що у більшості випадків класи при переході з 9 до 10 не об'єднуються взагалі.

Так само РУО не вимагає скорочення технічних посад у школах. Їхня кількість також регулюється національними стандартами.

Проекти бюджетних пропозицій, що подаються школами до РУО (таблиця 5.17, п. 2), готуються у форматі, затвердженому РУО, для полегшення подальшого розгляду та затвердження. Деякі РУО використовують для цієї мети формат Word, деякі – Excel. Використання стандартного формату дає можливість РУО порівнювати бюджетні пропозиції з пропо-

зиціями минулих років, а також із пропозиціями інших загальноосвітніх навчальних закладів району міста. Загалом вважається, що такий порівняльний огляд дає змогу ефективніше використовувати державні кошти.

Однією важливою відмінністю Деснянського району від двох інших є те, що тарифікацію в Деснянському районі проводять директори загальноосвітніх шкіл, а в інших районах – РУО. Це, здається, один з основних елементів бюджетної автономії шкіл Деснянського району.

Обговорення завершеного проєкту бюджету між РУО та Департаментом фінансів КМДА (таблиця 5.18, п. 4) проводяться за участю Департаменту освіти КМДА. У цих обговореннях Департамент адвокатує РУО та підтримує їх у вирішенні бюджетних питань. Іноді аргументи, підготовлені РУО та підтримані Департаментом освіти, мають ефект і сприяють збільшенню раніше встановлених бюджетних лімітів.

Активна участь депутатів КМР у бюджетному процесі найчастіше обмежується бюджетом на капітальні видатки, тобто інвестиційними проєктами. Вони лобіюють фінансування конкретних проєктів, розташованих на території, з якої їх обирають. Однак бувають ситуації, коли вони також втручаються в бюджет на поточні видатки. Наприклад, протягом бюджетного 2021 року розподіл видатків Дніпровського району на утримання (виходячи з формули на учня, див. підрозділ 5.3.2), зокрема на харчування, енергію та деякі інші витрати, було збільшено КМР.

Виконуючи свою важливу роль у бюджетному процесі освіти, РУО стикається з труднощами. Основні з них пов'язані з величезним обсягом даних, який їм потрібно зібрати зі шкіл, привести у придатну форму та проаналізувати. Терміни виконання цих завдань, які щорічно встановлюються КМДА, дуже короткі і змінюються з року в рік. Дуже короткий час, доступний для цього, також унеможливорює проведення серйозного порівняльного аналізу бюджетних потреб окремих шкіл та обговорення з директором кожної школи конкретної ситуації її / його школи. У результаті, хоча РУО добре знає свою шкільну мережу – справді, Дніпровський район має найбільшу мережу з 54 загальноосвітніх шкіл (таблиця 5.2), – їм важко використовувати ці дані для визначення та врахування обґрунтованих бюджетних запитів усіх шкіл.

При цьому РУО не стикається з проблемами у співпраці з директорами шкіл. Дійсно, РУО не визначило “важких” директорів, які своїми наполегливими вимогами чи чітким формулюванням шкільних потреб створюють проблеми для РУО та затягують прийняття рішень. Навпаки, райони можуть знайти компромісні рішення з усіма директорами шкіл. Враховуючи складний бюджетний процес із багатьма адміністративними етапами, описаними вище (таблиці 5.16, 5.17, 5.18, 5.19), це дає можливість РУО виконувати свої обов'язки вчасно. Однак це також може

свідчити про системну слабкість позиції директорів шкіл, які можуть боятися відкрито не погоджуватися з районною адміністрацією.

Нарешті, РУО мають тривалий досвід впровадження складних українських бюджетних нормативів у свої шкільні мережі та звикли до цієї системи. Вони не виявляють особливих проблем чи невідповідностей у законодавчій базі. Єдине нормативне питання, на яке вони скаржаться, це формула розподілу коштів на утримання школи (розділ 5.3.2). Можливо, це пов'язано з тим, що це зовсім нещодавнє бюджетне нововведення, і районним адміністраціям потрібно більше часу, щоб навчитися його застосовувати.

5.3. Інноваційні бюджетні процедури

Департамент освіти і науки КМДА впроваджує багато інноваційних підходів і процедур в освітній сфері. Ці інновації зазвичай з'являються як пілотний проєкт або як обмежені експерименти, а також доопрацьовуються та вдосконалюються крок за кроком на основі накопиченого досвіду. З часом, якщо вони виявляться успішними, вони можуть бути включені у повсякденну діяльність департаменту.

Дуже гарним прикладом такого підходу до управління середньою освітою на міському рівні є запроваджені громадські слухання щодо відбору директорів шкіл. Оскільки багато елементів процесу відбору проводилися публічно, він став дуже прозорим. Іншим важливим прикладом, безпосередньо пов'язаним з бюджетним процесом, є формула розподілу коштів на дитину для дошкільних закладів. Запровадивши формульний розподіл коштів для усіх дошкільних закладів міста, ДО КМДА забезпечило об'єктивне, порівнянне фінансування дошкільної освіти. Це також зменшило бюджетні повноваження РУО над їхніми дошкільними закладами.

Як зазначалося в розділі 2, бюджетний процес для середньої освіти дуже жорстко регулюється правовими нормами, що значно ускладнює впровадження нових підходів, розроблених містом. Тим не менш, київська адміністрація докладає зусиль, щоб зробити цей процес більш прозорим і передбачуваним. У цьому розділі ми розглянемо дві інноваційні бюджетні процедури, запроваджені в Києві:

1. «Освітня карта» – створений і підтримуваний містом вебпортал з інформацією та даними про систему середньої освіти («Освітня карта» також включає дошкільні заклади).
2. Формула розподілу коштів на утримання загальноосвітніх навчальних закладів.

Перелічені процедури розглядаються у двох підрозділах нижче. Ці інноваційні бюджетні процедури в Києві є відносно новими і все ще розробляються та пристосовуються до реальних потреб середньої освіти та міської адміністрації. Тому кожен підрозділ закінчується переліком сильних сторін бюджетної процедури та переліком питань, які заслуговують на обговорення та – якщо місто згодне – на подальше коригування.

5.3.1. Освітня карта Києва

Освітня карта Києва (ОКК) – інформаційно-аналітичний вебпортал освіти Києва <https://osvita-map.monitoring.in.ua/>, створений і підтримуваний Освітньою агенцією міста Києва, комунальним підприємством, підпорядкованим КМДА. Пілотне введення даних було запущено у 2020 році, а з 2021 року ОКК працює в експериментальному режимі.

ОКК містить дані про різні типи навчальних закладів:

- дошкільні заклади
- середні школи
- професійно-технічні заклади
- заклади позашкільної освіти
- освітні організації (РУО, інклюзивно-ресурсні центри).

ОКК включає публічну та непублічну частини. Загальна частина доступна для всіх зацікавлених осіб і партнерів, а непублічна частина використовується для внутрішніх управлінських цілей. Для бюджетного процесу саме ця непублічна частина є найбільш актуальною (див. нижче).

Для загальноосвітніх шкіл публічна частина включає декілька категорій інформації (географічна інформація про місце розташування школи, контактні дані, дані про кількість учнів, дані про будівлю, дані про бюджет, результати учнів у національних та загальнономіських тестах). Наявність такої широкої інформації про окремі школи свідчить про те, що ОКК є важливим інструментом прозорості освітнього процесу в Києві.

Основним функціоналом непублічної частини є *Карта потреб шкіл в капітальних видатках*. Цей функціонал використовується лише директо-

рами шкіл, РУО та ДО КМДА. Однак це нова технологія, яка не повністю використовується і не зовсім зрозуміла всім зацікавленим сторонам.

Функціонал полягає у введенні даних та оцінці потреб у конкретних інвестиційних проєктах в окремих загальноосвітніх навчальних закладах. Це може бути повна реконструкція, недолики приміщень (дахів, фасадів тощо), кухні та їдальні, предметних лабораторій, спортивних споруд. Потребу вносить і описує директор школи. Алгоритм, заснований частково на кількості учнів, оцінці витрат і серйозності проблеми, розраховує рейтинг для кожного введенного інвестиційного проєкту. Рейтингування наскрізне для всіх шкіл (тому школи з найвищим рейтингом можуть бути зосереджені в кількох районах міста). На думку деяких РУО, дані, що вводяться школами, можуть містити помилки і тому існує ймовірність неправильного рейтингування інвестиційних проєктів.

Рейтинг інвестиційних проєктів використовується для визначення інвестиційних пріоритетів у кожному бюджетному році. Проєкти з найвищим рейтингом відбираються для реалізації у певному році (у межах загального обсягу інвестицій на вказані цілі в міському бюджеті). Кошти для цих проєктів призначаються РУО понад регулярні ліміти бюджетування, які наведено в розділі 5.2.

Метою цієї інноваційної бюджетної процедури є вилучення інвестиційних проєктів з-під політичного впливу зацікавлених депутатів міської ради та зацікавлених районних адміністрацій, а також базування інвестиційних рішень на об'єктивних даних. З цієї причини Київ вирішив прийняти рейтингову систему, яка не враховує, в якому районі розташована школа, щоб однаково задовольняти реальні потреби всіх учнів міста (можлива альтернатива, за якої інвестиційні кошти розподіляються районам на основі, наприклад, кількості учнів, а потім застосовуватимуться окремі рейтинги шкіл у межах районів, може принести користь учням у районах із середніми школами у відносно хорошому стані та може карати школи в районах, де зосереджені заклади в критичному стані).

Районні адміністрації не можуть впливати ні на дані, що вносяться в ОКК, ні на рейтинговий механізм, однак деякі з них здійснюють перевірку даних, які вносять до системи директори шкіл. Проте повністю виключити політичний процес з інвестиційних рішень – неможливо, а ключовий інтерес політиків на останніх етапах бюджетного процесу (таблиця 5.19) зосереджений саме на інвестиціях.

Сильні сторони Освітньої карти Києва (щодо бюджетного процесу):

- Не дає можливості встановлювати інвестиційні пріоритети у середній освіті шляхом політичних торгів чи за участі окремих депутатів.

- Надає директорам шкіл інструмент для визначення та формулювання основних проблем та інвестиційних потреб їхніх середніх шкіл.
- Є місцем для об'єктивної оцінки інвестиційних потреб усіх загально-освітніх навчальних закладів Києва, що використовується РУО та ДО КМДА.

Питання для подальшого обговорення:

- Процес верифікації інвестиційних потреб, сформульованих в ОКК, може бути недостатнім.
- Алгоритм рейтингування може вимагати перегляду та коригування.
- Роль РУО в цьому процесі може бути посилена.
- Прозорість відбору інвестиційних проєктів може бути покращена шляхом надання обмеженого доступу громадськості до відповідної функціональності ОКК.

5.3.2. Формула на утримання ЗЗСО

У 2020 році разом із бюджетом на 2021 рік у Києві прийнято формулу на учня для визначення частини кошторису школи на утримання. Ми можемо розподілити весь кошторис школи на чотири частини:

1. Заробітна плата з відповідними податками та соціальними внесками, так звана «захищена частина» бюджету, ця частина бюджету залежить від кількості персоналу в школі.
2. Енергоносії (наприклад, електроенергія, газ, опалення) та комунальні послуги (наприклад, водопостачання та каналізація) залежать від споживання у школі та від тарифів.
3. Інші періодичні витрати на технічне обслуговування, в основному матеріали та невелике обладнання, необхідні для проведення уроків та експлуатації шкільних приміщень.
4. Інвестиції, або капітальні витрати, розподіляються через окрему бюджетну процедуру (див. підрозділ 5.3.1).

Формула, прийнята в Києві (це третій пункт вище), включає два коди економічної класифікації видатків бюджету (КЕКВ), а саме:

- КЕКВ 2210, Предмети, матеріали, обладнання та інвентар.
- КЕКВ 2240, Оплата послуг, крім комунальних.

Слід підкреслити, що утримання, за винятком енергоносіїв та комунальних послуг, є частиною шкільного бюджету, яку особливо важко прогнозувати об'єктивно й точно, почасти через те, що закупівлі матеріалів та дрібного обладнання можуть істотно змінюватися з року в рік.

Формула з'явилася як додаток 12 до рішення КМР про міський бюджет на 2021 рік (див. вступ до розділу 2) і була повторена без змін через рік також як додаток 12. Формула враховує учнів, класи та площу будівлі. Короткий опис формули наведено в додатку Б разом з аналізом та прикладами.

У принципі формула має полегшити бюджетний процес, оскільки передбачає автоматизоване оцінювання важливої частини фінансового плану школи, який включає багато бюджетних статей, на кожному з яких найчастіше призначається невеликий обсяг фінансування.

Використання формули в бюджетній практиці полягає в такому: коли Департамент фінансів встановлює бюджетні стелі на середню освіту для районів та інших головних розпорядників коштів, відповідальних за середні школи (два департаменти КМДА), він оцінює потенційні видатки за статтями бюджету, що входять до КЕКВ 2210 і КЕКВ 2240, не на основі історичних витрат, а на основі цієї формули (таблиця 5.16). Це спрощує визначення бюджетних стель, хоча для її застосування потрібен збір статистичної інформації про школи. На наступних етапах бюджетного процесу формула використовується при оцінці бюджетних потреб кожної загальноосвітньої школи (таблиця 5.17).

Розподіл коштів на райони не включає резерв. Це означає, що теоретично всі кошти, виділені району на цю частину шкільного бюджету, мають спрямовуватися окремим школам. Резерв у міському бюджеті виступає лише як загальний резерв на рівні всього міста (без резерву на рівні головних розпорядників коштів).

На практиці протягом бюджетного року деякі школи неминуче не витрачають коштів у межах бюджетних статей КЕКВ 2210 та КЕКВ 2240, однак РУО зазначили, що перерозподіл коштів дуже складний (думка за результатами опитування РУО). Вони вважають, що формула, введена Департаментом фінансів, не повністю враховує потреби загальноосвітніх навчальних закладів. Вони також хотіли б мати більшу відповідальність за перерозподіл деякої частини цих коштів між школами. В особливих випадках РУО просить директорів шкіл, які мають надлишок, погодитися на переведення частини їхніх коштів з їхньої школи в іншу школу, яка має дефіцит. У разі отримання такої угоди зміна здійснюється шляхом коригування фінансового плану обох шкіл. Інакше РУО має шукати інше рішення проблеми недостатнього фінансування. Ці зміни не контролюються ДФ КМДА.

Нижче наведено сильні сторони формули на утримання шкіл:

- Робить визначення бюджетних стель на середню освіту для районів об'єктивнішим та легшим.
- Забезпечує об'єктивну оцінку витрат тієї частини фінансового плану шкіл, яку досить важко передбачити для окремих шкіл.
- Забезпечує одну бюджетну стелю для кількох невеликих бюджетних ліній, таким чином спрощуючи бюджетний процес.
- Використовується по-різному під час бюджетного процесу, для визначення бюджетних стель районів та для складання кошторису кожної школи.

Питання для подальшого обговорення:

- За досвідом РУО, вплив площі шкіл в оцінці витрат на утримання є занадто сильним. Ця думка підтверджується аналізом, презентованим у додатку Б.
- Відсутність належного резервного механізму на рівні району може створювати проблеми протягом бюджетного року.
- Використання формули під час визначення кошторисів окремих загальноосвітніх навчальних закладів чітко не встановлено.
- Через свою новизну формула не є загальновідомою та зрозумілою директорам шкіл, ефективна роз'яснювальна кампанія може бути корисною.

Насамкінець зазначимо, що використання формул на учня для розподілу коштів з міського бюджету на райони міста Києва з 2021 року має свою передісторію. Справді, Герчинський (Herczyński 2008) розглядає конкретні нормативи бюджетних потреб, які використовує місто при розподілі коштів на райони. Формула, яка використовується з 2021 року, явно більш уточнена та краще підходить до бюджетної сфери України (вона не охоплює заробітну плату, яка регулюється дуже детально законодавчо) і, на відміну від формул, які застосовувалися у 2008 році, стосується також індивідуальних шкіл. Крім того, з 2018 року Київ використовує формулу на одного учня для фінансування своїх дошкільних закладів (КМР 2018, ДО КМДА 2018).

5.4. Висновки

Метою бюджетного процесу в освіті на місцевому рівні є розподіл коштів окремим школам та забезпечення ефективного використання цих коштів. Оскільки потреби шкіл завжди значні, а наявних ресурсів завжди недостатньо, не може бути універсального завершення бюджетного процесу, який би задовольняв усіх. З цієї причини в більшості країн бюджетний процес є суворо регламентованим, щоб зменшити можливості для фаворитизму та несправедливого розподілу коштів.

Через свою адміністративну структуру київська адміністрація стикається із своєрідними труднощами у проведенні процесу бюджетування в освіті. Десять районів не є незалежними від центральної міської адміністрації КМДА і не підпорядковані виборним районним радам, оскільки такі ради ще не створені (закони дозволяють їх запровадити). Тому районні адміністрації користуються певним ступенем бюджетної автономії, яка досить обмежена. У той же час вони не контролюються ретельно управлінням освіти і науки, хоча це можливо і навіть бажано.

Нижче наведено основні висновки, які можна зробити з огляду, представленого в розділах 5.2 і 5.3.

- У місті Києві встановлено єдині принципи та процедури бюджетування для всіх районів. Навіть Деснянський район, який завжди вважався швидше таким, що відрізняється, через бюджетну автономію його середніх шкіл (Herczyński 2008), дотримується по суті тих самих бюджетних процедур і календаря. Єдина відмінність, виявлена в дискусіях з трьома районами, полягає в тому, що директори загальноосвітніх шкіл самостійно готують попередню та підсумкову тарифікацію, тоді як в інших районах це завдання виконує РУО (підрозділ 5.2.3).
- Однак місто не визначило та не запровадило єдиних рекомендацій щодо ведення бюджетного процесу для загальноосвітніх шкіл. Навіть прогноз кількості учнів у різних районах виконується по-різному (розділ 2.3). Формування перших класів у початковій школі залишається за ініціативою директорів шкіл. Як наслідок, розміри класів суттєво відрізняються між районами (таблиця 5.4). Коли після 9 класу деякі учні йдуть до професійних шкіл, а малі класи можуть дозволити деякі злиття, це знову залишається на розгляд районних органів влади та директорів шкіл. Хоча деякі РУО забезпечують, щоб розмір класів не зменшувався, деякі мають зменшення середнього розміру класів на 14% (таблиця 5.4).

- Роль директорів шкіл у бюджетному процесі досить обмежена. Вони готують прогноз чисельності учнів та класів, початкову та підсумкову комплектацію. Однак у них немає механізму, щоб аргументувати конкретні потреби своїх шкіл. Пропозиції директорів шкіл можуть бути використані РУО в дозволених 5% понад бюджетні ліміти, на розсуд РУО (підрозділ 5.2.2). Після формування початкових бюджетних пропозицій районів директори шкіл більше не залучаються до бюджетного процесу.
- Внутрішній діалог між різними рівнями міського управління освітою, тобто ДОН та РУО, є недостатнім. РУО має великий досвід безпосередньої роботи зі школами в різних сферах, у тому числі у бюджетуванні, і ці знання та досвід має краще використовувати ДОН. Наприклад, РУО правильно визначили слабкість формули розподілу коштів на утримання шкіл (підрозділ 5.3.2), зокрема те, що площа шкіл має надмірний вплив на розподіл коштів (додаток Б). Це розуміння може стати основою для конструктивного обговорення стосовно можливих шляхів покращення формули.
- Бюджетний процес є недостатньо прозорим. Особливо це стосується видатків на поточне утримання (неінвестиційні кошти). Крім міської та районної адміністрації беруть участь лише директори шкіл. У жодному разі вчителі та батьки не залучаються до процесу та їм не повідомляється про його результати. Немає механізмів чи навіть приводів для публічних обговорень конкретних потреб різних шкіл та різних районів.
- Існує більше публічних дискусій та суперечок щодо інвестиційних фондів. Батьки вимагають і беруть участь у всіх конкурсах та програмах модернізації шкіл. Також члени ради (депутати КМДА) дуже зацікавлені у розподілі інвестиційних коштів і намагаються вплинути на прийняття рішень, не завжди в повній прозорості. Частково Освітня карта Києва була розроблена з метою полегшення та організації відбору інвестиційних проєктів для включення до бюджету та фінансування. Цей функціонал карти також є непрозорим, оскільки він недоступний публічно.
- Публічна інформація про фінансування київських загальноосвітніх шкіл обмежена. Деякі дані щодо окремих шкіл представлені в Освітній карті Києва (підрозділ 5.3.1), але вони обмежені та часто застарілі, почасти через відсутність жорстких процедур та контролю внесення даних на цей портал. Крім того, дані важко порівнювати через різний рівень деталізації. Немає зведених даних для районів чи окремих типів шкіл.

Наведені вище висновки слугували основою для деяких рекомендацій, представлених у розділі 8.

Додаток Б. Київська формула розподілу коштів на поточне утримання шкіл

Формулу розподілу коштів на утримання загальноосвітніх навчальних закладів введено рішенням КМР про бюджет на 2021 бюджетний рік (КМР 2020) як додаток 12, потім повторено без змін у рішенні КМР про бюджет на 2022 бюджетний рік (КМР 2021) також як додаток 12. Тому це дуже нова бюджетна ініціатива, яка все ще перебуває на стадії розробки. Формула розроблена на замовлення КМДА фахівцями науково-дослідного інституту соціально-економічного розвитку міста, який підпорядкований Департаменту економіки та інвестицій КМДА. Формула використовується та застосовується Департаментом фінансів міста.

Асигнування на утримання охоплюють два коди бюджетної класифікації КЕКВ 2210 "Об'єкти, матеріали, обладнання та інвентар" та КЕКВ 2240 "Оплата послуг, крім комунальних".

У додатку Б ми розглядаємо цю формулу та показуємо, що розподіл сильно залежить від площі школи, але не залежить від кількості учнів, а також ілюструємо ці висновки на прикладі трьох середніх шкіл у Києві.

Формула використовує три фактори:

1. Середній по місту Києву рівень бюджетної забезпеченості 1 учня $B3$.
2. Приведена кількість учнів.
3. Фактична питома площа на 1 учня.

Норматив бюджетної забезпеченості визначається як $B3 = \frac{3\Phi}{3\text{ЧУ}_{\text{факт}}}$, що дорівнює асигнуванням на всі загальноосвітні школи в межах двох бюджетних кодів, перерахованих вище 3Φ , затвердженим станом на 1 січня, поділеним на кількість учнів у всіх цих школах $3\text{ЧУ}_{\text{факт}}$.

Приведена кількість учнів $\text{ЧУ}_{\text{прв},i}$ визначається окремо для кожної школи, що індексується i , використовуючи формулу

$$\begin{aligned}\text{ЧУ}_{\text{прв},i} &= \text{ЧУ}_{\text{поч},i} \frac{24}{\text{НК}_{\text{поч},i}} + \text{ЧУ}_{\text{баз},i} \frac{30}{\text{НК}_{\text{баз},i}} + \text{ЧУ}_{\text{проф},i} \frac{30}{\text{НК}_{\text{проф},i}} \\ &= 24 * \text{КК}_{\text{поч},i} + 30 * \text{КК}_{\text{баз},i} + 30 * \text{КК}_{\text{проф},i},\end{aligned}$$

де $\text{ЧУ}_{\text{поч},i}$, $\text{ЧУ}_{\text{баз},i}$, $\text{ЧУ}_{\text{проф},i}$, $\text{КК}_{\text{поч},i}$, $\text{КК}_{\text{баз},i}$, $\text{КК}_{\text{проф},i}$ – це фактична кількість учнів та класів у класах з 1 по 4, з 5 по 9, з 10 по 12 відповідно та $\text{НК}_{\text{поч},i}$, $\text{НК}_{\text{баз},i}$, $\text{НК}_{\text{проф},i}$ – це фактичні розміри класів у цих групах класів середньої школи i , визначені як $\text{НК}_{\text{поч},i} = \frac{\text{ЧУ}_{\text{поч},i}}{\text{КК}_{\text{поч},i}}$, $\text{НК}_{\text{баз},i} = \frac{\text{ЧУ}_{\text{баз},i}}{\text{КК}_{\text{баз},i}}$, $\text{НК}_{\text{проф},i} = \frac{\text{ЧУ}_{\text{проф},i}}{\text{КК}_{\text{проф},i}}$, відповідно. Інакше кажучи, приведену кількість учнів ми отримуємо, якщо використати фактичну кількість класів і припустити, що в 1 – 4 класах у кожній паралелі 24 учні, а в 5 – 12 класах по 30 учнів. Для кожної загальноосвітньої школи розрахункова наповнюваність класу РНК_i визначена як $\text{РНК}_i = \frac{\text{ЧУ}_{\text{прв},i}}{\text{КК}_i}$, де загальна кількість класів КК_i дорівнює $\text{КК}_i = \text{КК}_{\text{поч},i} + \text{КК}_{\text{баз},i} + \text{КК}_{\text{проф},i}$. Беручи до уваги наведену формулу, що визначає нормативну кількість учнів, можна сказати, що розрахункова наповнюваність класів визначається за такою формулою:

$$\text{РНК}_i = \frac{\text{ЧУ}_{\text{прв},i}}{\text{КК}_i} = \frac{24 * \text{КК}_{\text{поч},i} + 30 * \text{КК}_{\text{баз},i} + 30 * \text{КК}_{\text{проф},i}}{\text{КК}_{\text{поч},i} + \text{КК}_{\text{баз},i} + \text{КК}_{\text{проф},i}} = 30 - 6 * \frac{\text{КК}_{\text{поч},i}}{\text{КК}_{\text{поч},i} + \text{КК}_{\text{баз},i} + \text{КК}_{\text{проф},i}}.$$

Ми бачимо, що розрахункова наповнюваність класів у школі залежить не від кількості учнів, а лише від кількості класів, а точніше від частки 1 – 4 класів серед усіх класів школи $\frac{\text{КК}_{\text{поч},i}}{\text{КК}_{\text{поч},i} + \text{КК}_{\text{баз},i} + \text{КК}_{\text{проф},i}}$. Якщо ця частка дорівнює нулю, тобто якщо в школі немає учнів початкових класів, то $\text{РНК}_i = 30$. Якщо ця частка дорівнює 1, тобто якщо школа має лише початкові оцінки, то $\text{РНК}_i = 24$. В інших випадках розрахункова наповнюваність класів становить від 24 до 30.

Аналогічно, взявши загальну кількість приведених учнів та фактичних класів у всіх загальноосвітніх школах Києва, визначається середня розрахункова наповнюваність класів у місті – РНК . Вона також залежить лише від кількості класів.

Нарешті, шкільна площа на одного учня ПЛУ_i визначається як $\text{ПЛУ}_i = \frac{\text{ПЛ}_{\text{факт},i}}{\text{ЧУ}_{\text{факт},i}}$, тобто площа школи i поділена на фактичну кількість учнів цієї школи, де $\text{ПЛ}_{\text{факт},i}$ – це площа школи, та $\text{ЧУ}_{\text{факт},i} = \text{ЧУ}_{\text{поч},i} + \text{ЧУ}_{\text{баз},i} + \text{ЧУ}_{\text{проф},i}$ – це фактична кількість учнів цієї школи. Середня площа школи на учня ПЛУ у Києві розраховується таким самим чином, діленням загальної площі всіх загальноосвітніх шкіл Києва на загальну кількість їхніх учнів.

Розрахункова наповнюваність класів та площа на одного учня використовуються для визначення коригуючого коефіцієнта $K_{\text{прив}_i}$ для школи $K_{\text{прив}_i} = \frac{РНК_i}{РНК} * \frac{ПЛУ_i}{ПЛУ}$.

За цими визначеннями розподіл коштів на утримання $\PhiЗЗСО_i$ для школи i визначається за такою формулою:

$$\begin{aligned}\PhiЗЗСО_i &= \underline{БЗ} * \underline{ЧУ}_{\text{факт},i} * K_{\text{прив}_i} * I_c \\ &= \underline{БЗ} * \underline{ЧУ}_{\text{факт},i} * \frac{РНК_i}{РНК} * \frac{ПЛУ_i}{ПЛУ} * I_c\end{aligned}$$

де I_c – це прогнозний індекс споживчих цін у плановому бюджетному періоді. Коли ми беремо до уваги визначення $ПЛУ_i$ і підставляємо його у формулу вище, то бачимо, що кількість учнів $\underline{ЧУ}_{\text{факт},i}$ скорочується, і отримуємо:

$$\PhiЗЗСО_i = \underline{БЗ} * \frac{РНК_i}{РНК} * \frac{ПЛУ_{\text{факт},i}}{ПЛУ} * I_c$$

Далі нагадуємо, що $РНК_i$ може бути переписано як

$РНК_i = 30 - 6 * \frac{КК_{\text{поч},i}}{КК_{\text{поч},i} + КК_{\text{баз},i} + КК_{\text{проф},i}}$. Завдяки цьому отримуємо таку формулу для $\PhiЗЗСО_i$:

$$\PhiЗЗСО_i = \underline{БЗ} * \left(30 - 6 * \frac{КК_{\text{поч},i}}{КК_{\text{поч},i} + КК_{\text{баз},i} + КК_{\text{проф},i}} \right) * \frac{1}{РНК} * \frac{ПЛУ_{\text{факт},i}}{ПЛУ} * I_c$$

Важливим у цій формулі є те, що вона залежить зовсім не від кількості учнів у школі, а лише від відносної кількості класів у різних паралелях. Однак формула сильно (лінійно) залежить від площі школи $ПЛУ_{\text{факт},i}$.

Ми проілюструємо ці оцінки порівняльним оглядом трьох шкіл Києва – №№ 31, 12, 224. Таблиця 5.20 представляє основні елементи даних для цих шкіл.

Таблиця 5.20. Базова інформація про три школи

	№ 31	№ 12	№ 224
Учні 1 – 4	384	160	208
Класи 1 – 4	12	8	8
Учні 5 – 9	405	208	249
Класи 5 – 9	16	10	10
Учні 10 – 12	47	42	24

Закінчення табл. 5.20

Класи 10 – 12	2	2	1
Всі учні	836	410	481
Всі класи	30	20	19
Площа	5 391	5 723	8 568

Таблиця 5.20 демонструє, що школа № 31 має більш ніж удвічі більше учнів ніж школа № 12, але має подібну площу. З іншого боку, школа № 224 має таку саму кількість учнів, як і школа № 12, але має на 50% більшу площу.

Таблиця 5.21 наводить дані щодо наповнюваності 1 – 4, 5 – 9, 10 – 12 класів і загальної наповнюваності класів. Ці дані дають змогу оцінити приведену кількість учнів і розрахункову наповнюваність класів. Три школи були відібрані з однаковою розрахунковою наповнюваністю класів, хоча наповнюваність класів у них досить різна. Ми також покажемо площу на одного учня. Очевидно, що площа на одного учня ЗОШ № 31 значно менша, ніж у ЗОШ № 12, а площа ЗОШ № 224 значно більша.

Таблиця 5.21. Фактичний та розрахунковий розмір класів, площа на учня

	№ 31	№ 12	№ 224
Розмір класів 1 – 4	32,0	20,0	26,0
Розмір класів 5 – 9	25,3	20,8	24,9
Розмір класів 10 – 12	23,5	21,0	24,0
Загальний розмір класів	27,9	20,5	25,3
Приведені учні	828	552	522
Розрахунковий розмір класів	27,6	27,6	27,5
Площа на учня	6,4	14,0	17,8

Таблиця 5.22 представляє розподіл на поточне утримання за формулою для кожної школи як відносну величину щодо школи № 12.

Таблиця 5.22. Відносна кількість учнів, площа, розподіл на утримання

	№ 31	№ 12	№ 224
Відносна кількість учнів	203,9%	100,0%	117,3%
Відносна площа	94,2%	100,0%	149,7%
Відносний розподіл	94,2%	100,0%	149,0%

Ми спостерігаємо, що для трьох обраних шкіл розподіл слідує за площею, а не за кількістю учнів у школі.

Зауважимо, що три школи, представлені в таблицях вище, були обрані для ілюстрації основного висновку цього додатка Б, але вони не є типовими. Як правило, школи з більшою кількістю учнів мають більшу площу, про що свідчить високий коефіцієнт кореляції $R=0,69$ (розрахований тільки для 8 районів через помилки даних). Тому в середньому більші школи дійсно отримують більші кошти. Приклад 3 шкіл свідчить, що це відбувається не завжди.

Посилання

Законодавчі акти

Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV “Про столицю України – місто-герой Київ”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14/ed20110101#Text>

Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI “Бюджетний кодекс України”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 17.07.2015 № 648 “Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0957-15#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 03.08.2018 № 668 “Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0953-18#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793 “Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету”, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 “Про бюджетну класифікацію”, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#n35>

КМР (2018), рішення від 13 вересня 2018 року № 1369/5433 “Про затвердження Порядку здійснення видатків на дошкільну освіту у місті Києві на основі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості”, https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_poryadku_zdiysnennya_

vidatkiv_na_doshkilnu_osvitu_u_misti_kiyevi_na_osnovi_bazovogo_finasovogo_normativu_byudzhetho_zabezpechenosti/

КМР (2020), рішення від 24 грудня 2020 року № 24/24 “Про бюджет міста Києва на 2021 рік”, https://kyivcity.gov.ua/publicna_informatsiia_Tag_166122/rishennya_kivradi_pro_byudzheth_mista_kiyeva_na_2021_vid_24122020_2424/

КМР (2021), рішення від 09 грудня 2021 року № 3704/3745 “Про бюджет міста Києва на 2022 рік”, https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_byudzheth_mista_kiyeva_na_2022_rik/

Конституційний Суд (2003), Рішення Конституційного Суду України, 25 грудня 2003 року, справа № 1-45/2003, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03#Text>

Інші джерела

Освітня карта Києва, <https://osvita-map.monitoring.in.ua/school/>

Міська цільова програма “Освіта Києва. 2019 – 2023 роки”, <https://don.kyivcity.gov.ua/content/osvita-kyieva.html>

Формула розподілу видатків бюджету міста Києва на організацію навчального процесу в закладах загальної середньої освіти, https://kyivcity.gov.ua/publicna_informatsiia_Tag_166122/rishennya_kivradi_pro_byudzheth_mista_kiyeva_na_2021_vid_24122020_2424/File_12_dodatok_12/

Jan Herczyński (2008), Between the City and the Rayons. Management and Financing of Kiev Schools, report prepared for KMDA and LGL/OSI, Budapest, https://www.academia.edu/9333351/Between_the_City_and_the_Rayons_Management_and_Financing_of_Kiev_Schools

ДО КМДА (2018), фінансовий механізм “Гроші ходять за дитиною”, <https://don.kyivcity.gov.ua/content/finansovyy-mehanizm-groshi-hodyat-za-dytynoyu.html>

КМР (2018), рішення від 13 вересня 2018 року № 1369/5433 “Про затвердження Порядку здійснення видатків на дошкільну освіту у місті Києві на основі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості”, http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/C1E34E3D3980BDFCC225832F00688CEA?OpenDocument

Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста (КНДУ “НДІРОМ”), <https://ndirom.org/>

Розділ 6. БЮДЖЕТУВАННЯ ОСВІТИ В ЛЬВОВІ

Павло Хобзей

Вступ	176
6.1 Контекст міста	177
6.2 Бюджетний процес в галузі освіти у Львові.....	188
6.3 Інноваційні підходи до фінансування ЗЗСО у Львові.....	200
Висновки	204
Посилання	207

Вступ

Львів – історичне місто, розташоване в західній частині України. У різні періоди місто було важливим центром Королівства Руси, Королівства Польського, імперії Габсбургів, Радянського Союзу, а з 1990 року – незалежної України. З часів середньовіччя воно може похвалитися гордим гербом із зображенням лева, що проходить через ворота (рис. 6.1).

Рис. 6.1.



Львів – адміністративний центр Львівської області, Львівської агломерації, Львівського району, Львівської міської громади. Львів – національно-культурний та освітньо-науковий осередок країни, великий промисловий центр і транспортний вузол, вважається столицею Галичини. Львів за кількістю населення – сьоме місто країни (станом на 1 липня 2021 року у Львові проживало 717 тис. жителів). Історичний центр Львова занесено до списку Світової спадщини ЮНЕСКО. Колись Львів був містом обласного значення, а отже, з моменту здобуття Україною незалежності він мав значну бюджетну та управлінську самостійність, а також тривалий досвід управління своїми компетенціями, зокрема середньою освітою.

У цьому розділі ми спочатку обговорюємо контекст Львова, включаючи управління та структуру місцевої освітньої мережі (підрозділ 6.1), описуємо бюджетний процес в освіті (підрозділ 6.2), а також розглядаємо запроваджені інноваційні практики бюджетування за останні роки містом Львів (підрозділ 6.3). Завершуємо розділ відповідними висновками (підрозділ 6.4).

Дякую Наталії Джус, головній спеціалістці фінансово-економічного відділу Управління освіти Департаменту розвитку Львівської міської ради, за надання інформації і допомогу у написанні цього розділу.

6.1. Контекст міста

6.1.1. Столиця Галичини

До повноважень міста, як і всіх територіальних громад, у сфері освіти належить дошкільна, повна загальна середня та позашкільна освіта. Окрім того, як обласний центр Львів також відповідає за професійно-технічну освіту. Місто будує систему управління і фінансування на основі відповідного законодавства, зокрема Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), остання чинна редакція від 30.11.2021, та Бюджетного кодексу України (від 8 липня 2010 р.).

Містом Львів управляє Львівська міська рада, голову якої обирають виборці Львівської міської територіальної громади. Виконавчими органами міської ради є її виконавчий комітет, департаменти, управління,

районні адміністрації, відділи та інші утворені радою виконавчі органи. Виконавчі органи міської ради підконтрольні і підзвітні міській раді.

Адміністративно Львів поділяється на 6 районів: центральна частина належить до Галицького району, західна – до Залізничного, північна – до Шевченківського, східна – до Личаківського, південно-східна – до Сихівського, а південна – до Франківського. Важливо, що в районах немає обраних на виборах рад, вони управляються районними адміністраціями (РА), голови яких призначає міський голова. Райони не мають бюджетної автономії. Бюджети районів формує Львівська міська рада. На мапі 6.1 подано районування Львівської міської територіальної громади.

Мапа 6.1. Мапа районів Львова



Районні адміністрації не мають прямих повноважень у галузі освіти. Одне з основних завдань районної адміністрації – виконання на території району програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони історичного середовища і довкілля, у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою.

Всю відповідальність за сферу освіти (окрім сфери вищої освіти) у Львові несе управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради (далі – управління освіти).

Виконавчий комітет Львівської міської ради 23 грудня 2011 року затвердив Положення про управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради та його структуру. Згідно з цим рішенням

районні відділи освіти, а їх було на той час 6 (стільки ж, як і районів), підпорядкували управлінню освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради, забравши з підпорядкування районних адміністрацій. Рішення вступило в дію з 1 січня 2012 року. Отже, з 2012 року усі заклади освіти стали прямо підпорядковані управлінню освіти і вийшли з підпорядкування районів.

За рішенням виконкому Львівської міської ради від 18.11.2016 № 1057 "Про затвердження Положення про управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради та його структури" зменшено вдвічі кількість районних відділів освіти. З шести районних відділів освіти стало три. Об'єднали відділи освіти Галицького та Франківського районів, Сихівського та Личаківського районів, Шевченківського та Залізничного районів.

Ці три районні відділи освіти у підпорядкуванні управлінню освіти функціонують і дотепер. У таблиці 6.1 показано, які і скільки закладів освіти підпорядковані районним відділам освіти.

Таблиця 6.1. Шкільна мережа Львівської ТГ

Відділ освіти	Заклади загальної середньої освіти	Заклади дошкільної освіти	Заклади позашкільної освіти
Галицький і Франківський	35	30	6
Сихівський і Личаківський	42	35	8
Шевченківський і Залізничний	46	50	2

6.1.2. Основні завдання і структура управління освіти

Управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради є виконавчим органом Львівської міської ради. Управління освіти очолює начальник, якого призначає на посаду та звільняє з посади Львівський міський голова за поданням директора департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради у порядку, визначеному законодавством.

Основні завдання управління освіти:

1. Реалізація державної політики у галузі освіти та виховання з урахуванням особливостей соціально-культурного середовища м. Львова.

2. Аналіз стану освіти у місті, прогнозування розвитку загальної середньої, дошкільної та позашкільної освіти, формування єдиних підходів згідно із законодавством України; підготовка та організація виконання міської програми розвитку освіти.
3. Забезпечення умов для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої та позашкільної освіти.
4. Контроль за дотриманням законодавства у галузі освіти, Державного стандарту загальної середньої освіти та вимог Базового компонента дошкільної освіти відповідними навчальними закладами всіх типів і форм власності.
5. Навчально-методичне керівництво та інспектування дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів.
6. Організація фінансового забезпечення та зміцнення матеріальної бази навчальних закладів комунальної форми власності.
7. Організація проведення атестації загальноосвітніх, дошкільних та позашкільних навчальних закладів всіх типів і форм власності.
8. Сприяння розвитку самоврядування у загальноосвітніх, дошкільних та позашкільних навчальних закладах.
9. Сприяння проведенню експериментальної та інноваційної діяльності у навчально-виховному процесі навчальних закладів міста.

До компетенції управління освіти, серед іншого, належать такі повноваження:

- Реалізація політики у сфері освіти, визначеної Львівським міським головою, міською радою та її виконавчим комітетом відповідно до компетенції, та реалізація прийнятих ними рішень.
- Забезпечення фінансових, матеріально-технічних ресурсів, контроль (у тому числі за дотриманням правил технічної, протипожежної безпеки і санітарного стану) за діяльністю підпорядкованих комунальних навчальних закладів та підприємств громадського харчування, розгляд проєктів їх планів, внесення до них зауважень і пропозицій, контроль за виконанням планів, ефективністю роботи, рівнем та якістю наданих освітніх послуг.
- Погодження щорічних фінансових планів підпорядкованих комунальних навчальних закладів, установ та організацій, контроль за їх виконанням, встановлення посадових окладів.
- Внесення пропозицій щодо обсягів бюджетного фінансування підприємств, установ та організацій, які перебувають у його підпорядкуванні, забезпечення цільового використання бюджетних коштів. У межах,

визначених міською радою та виконавчим комітетом, здійснення фінансування навчальних закладів міста та підприємств громадського харчування, які перебувають у підпорядкуванні управління.

- Розпорядження коштами міського бюджету м. Львова у межах, визначених міською радою, виконавчим комітетом і Львівським міським головою, раціональний розподіл та контроль за їх цільовим використанням.
- Визначення потреб у доцільності функціонування комунальних навчальних закладів, установ та організацій, які перебувають у підпорядкуванні управління, та подання міській раді, виконавчому комітету пропозицій щодо удосконалення їхньої мережі відповідно до соціально-економічних і культурно-освітніх потреб міста.
- Проведення єдиної фінансово-економічної політики у сфері освіти м. Львова на підставі законності, економічної доцільності, формування та найбільш оптимального розподілу фінансових ресурсів.
- Забезпечення підготовки навчальних закладів до нового навчального року, роботи в осінньо-зимовий та весняно-літній періоди, проведення поточного і капітального ремонту приміщень, сприяння зміцненню матеріально-технічної бази, створення належних умов у навчальних закладах м. Львова.
- Погодження навчальних планів і програм позашкільних навчальних закладів та закладів комунальної форми власності м. Львова.
- Погодження договорів про надання додаткових освітніх послуг у навчальних закладах м. Львова.
- Погодження штатних розписів і кошторисів відділів освіти та комунальних підприємств громадського харчування.

До складу управління освіти входять такі структурні підрозділи:

- сектор оцінювання якості освіти;
- сектор правової роботи та управління персоналом;
- сектор виховної роботи та дозвілля;
- сектор розвитку освіти;
- фінансово-економічний сектор;
- сектор аудиту та контролю.

Управлінню освіти підпорядковані:

- відділ освіти Галицького та Франківського районів;
- відділ освіти Сихівського та Личаківського районів;
- відділ освіти Шевченківського та Залізничного районів.

До компетенції відділу освіти районів, серед іншого, належать такі повноваження:

- Реалізація державної політики в галузі освіти та освітніх програм, визначених Львівською міською радою.
- Здійснення фінансового, матеріально-технічного забезпечення підпорядкованих навчальних закладів.
- Здійснення контролю за діяльністю підпорядкованих навчальних закладів.
- Розпорядження коштами міського бюджету м. Львова у межах, визначених міською радою, раціональний розподіл і контроль за їх цільовим та ефективним використанням.
- Визначення потреб у доцільності функціонування комунальних навчальних закладів та подання управлінню освіти пропозицій щодо удосконалення їх мережі відповідно до соціально-економічних і культурно-освітніх потреб міста.

Отже, у Львові реалізується єдина освітня політика по усій території (незалежно від того, до якого району належить заклад освіти). Районні відділи освіти у сфері загальної середньої освіти наділені повноваженнями подавати пропозиції управлінню освіти щодо формування бюджету та здійснювати контроль за реалізацією освітньої політики міста при значній автономії закладів загальної середньої освіти. Натомість у сфері дошкільної і позашкільної освіти районні відділи освіти здійснюють фінансування закладів і несуть відповідальність за організацію освітнього процесу.

6.1.3. Аналіз мережі закладів загальної середньої освіти Львова

Відповідно до Закону України “Про повну загальну середню освіту” шкільна мережа закладів загальної середньої освіти Львівської міської територіальної громади комунальної форми власності становить 127 закладів, а саме:

Таблиця 6.2. Шкільна мережа Львівської ТГ

Тип школи	Кількість
Початкові школи з дошкільним відділенням	4
Початкові школи	8
Гімназія з дошкільним відділенням та початковою школою	1

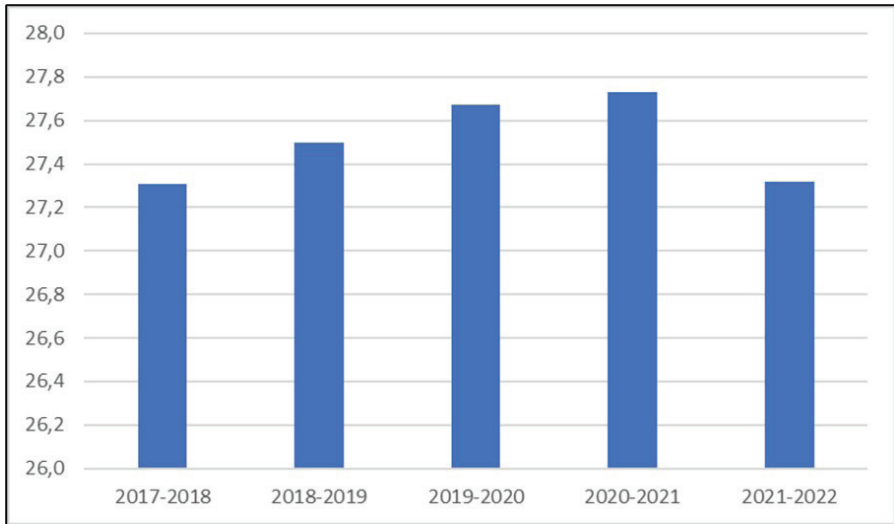
Закінчення табл. 6.2

Гімназії з початковою школою	5
Ліцей з дошкільним відділенням, початковою школою та гімназією	4
Ліцеї з початковою школою та гімназією	92
Ліцеї з гімназією	13

На 2021 – 2022 навчальний рік у 127 школах укомплектували 197 класів з кількістю учнів – 87 487. Середня наповнюваність класів становить 27,37.

На рис. 6.2 вказано середню наповнюваність класів у м. Львові за останні 5 років.

Рис. 6.2. Наповнюваність класів за 2017–2021 рр.



Як бачимо, наповнюваність класів зростала з року в рік, а спад наповнюваності у 2021–22 н.р. пояснюється приєднанням до міста Львова сіл, коли була створена Львівська міська територіальна громада.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 718-р "Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Львівської області", ухвал Львівської міської ради від 29.12.2020 № 6 "Про функціонування Львівської міської територіальної громади" та № 7 "Про припинення місцевих рад шляхом приєднання до Львівської міської ради" у підпорядкування управління

освіти Львівської міської ради було передано 10 закладів загальної середньої освіти із таких населених пунктів:

- село Малі Грибовичі
- село Великі Грибовичі
- село Гряда
- місто Дубляни
- село Малехів
- село Зарудці
- село Зашків
- село Лисиничі
- село Підбірці
- село Рясне-Руська.

Мережа класів закладів загальної середньої освіти, переданих з 01.01.2021 у підпорядкування Львівської міської територіальної громади, збільшилася на 138 класів, де навчається 2 795 учнів, із середньою наповнюваністю – 20,25, що значно нижче ніж у школах Львова. У таблиці 6.3 зазначено розподіл шкіл і їх частку за кількістю учнів у школі у 2021 – 2022 н.р.

Таблиця 6.3. Розподіл шкіл 2021 – 2022 н.р.

Кількість учнів	Кількість закладів	Частка шкіл
До 100	4	3%
Від 100 до 300	16	12%
Від 300 до 500	26	20%
Від 500 до 700	30	24%
Від 700 до 900	14	11%
Від 900 до 1100	19	15%
Від 1100 до 1300	11	9%
Від 1300 до 1500	5	4%
Понад 1500	3	2%

Школи з кількістю до 100 учнів розташовані у сільській місцевості. На рис. 6.3 і рис. 6.4 зазначено у розрізі відділів освіти розподіл шкіл за кількістю учнів у 2020 – 2021 н.р. і 2021 – 2022 н.р. відповідно.

Рис. 6.3. Розподіл освітніх закладів Львова за розміром шкіл, 2020 – 2021 н.р.

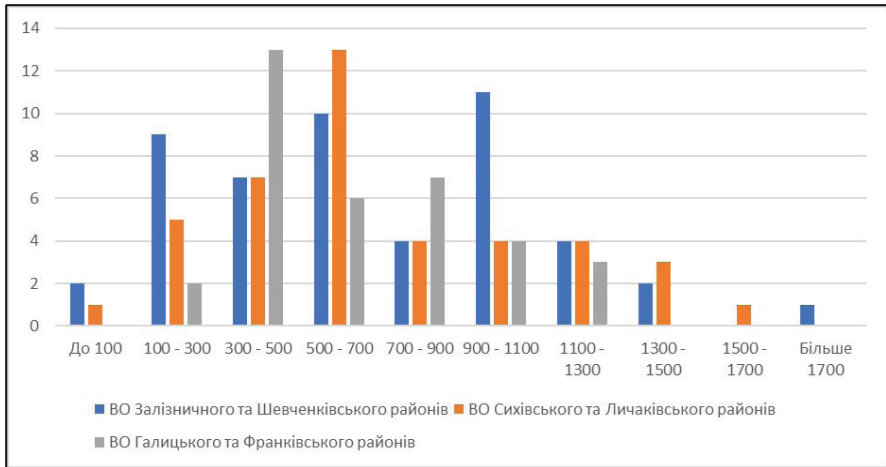
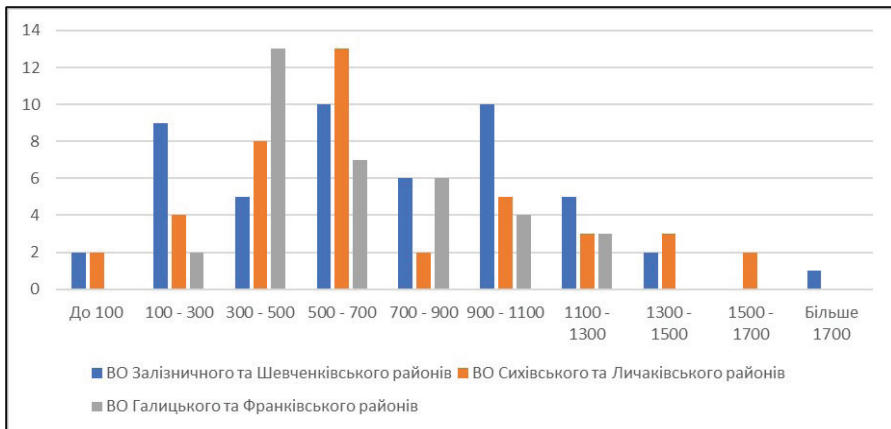


Рис. 6.4. Розподіл освітніх закладів Львова за розміром шкіл, 2021 – 2022 н.р.



До відділу освіти Галицького та Франківського районів не було приєднано жодної сільської школи. Ці 19 шкіл з кількістю менш як 300 учнів потребують особливої уваги.

Є 38 великих шкіл з кількістю учнів більше 900, з них 8 – дуже великі школи, які нараховують більше 1300 учнів.

Проаналізуємо середню наповнюваність учнів у школах м. Львова. На рис. 6.5 і рис. 6.6 зазначено у розрізі відділів освіти розподіл шкіл за середньою наповнюваністю учнів у класі у 2020 – 2021 н.р. і 2021 – 2022 н.р. відповідно.

Рис. 6.5. Розподіл освітніх закладів Львова за наповнюваністю класів, 2020 – 2021 н.р.

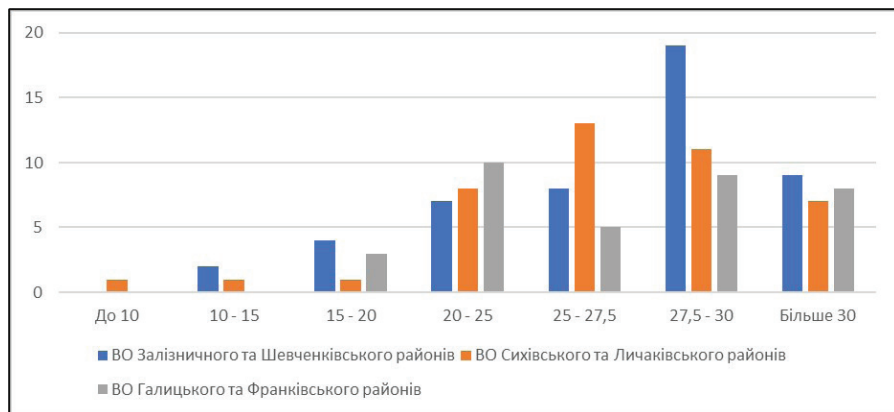
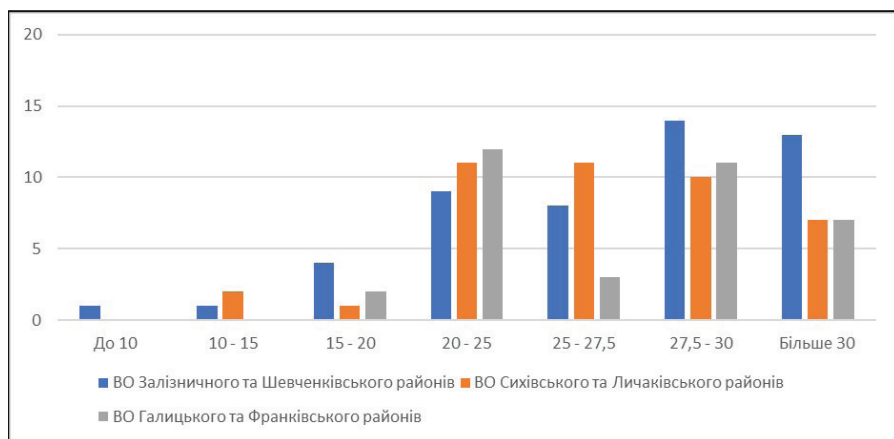


Рис. 6.6. Розподіл освітніх закладів Львова за наповнюваністю класів, 2021 – 2022 н.р.



Якщо у 2020 – 2021 н.р. шкіл із середньою наповнюваністю класів менше 20 було 12, то у 2021 – 2022 н.р. таких шкіл стало 11. Відбулося зменшення на одну школу. Натомість, якщо шкіл із середньою наповнюваністю більше 27,5 у 2020 – 2021 н.р. було 53, то у 2021 – 2022 н.р. їх стало 62. Зокрема, на 3 школи стало більше, де наповнюваність становить більше 30 учнів. Найбільше шкіл – 35 має наповнюваність від 27,5 до 30 учнів у 2021 – 2022 н.р. Можна стверджувати про те, що наповнюваність класів невпинно зростає.

Треба відзначити, що у мережі ЗЗСО Львівської територіальної громади є школи, які працюють за різними освітніми програмами: з поглибленим вивченням іноземних мов, так звані школи нового типу (ліцеї і гімназії у значенні до прийняття Закону України “Про освіту” 2017 року), школи з класами навчання мовою національних меншин. Окремо треба зупинитись на мережі “шкіл повного дня”.

Рішенням виконавчого комітету Львівської міської ради від 13.10.2017 № 904 започатковано проєкт “Школа повного дня”. Це означає, що школа працює з 08 год 30 хв (09 год 00 хв) до 15 год 30 хв (16 год 00 хв). Тривалість навчально-виховного процесу протягом дня визначає адміністрація школи. Розпорядок роботи укладається для кожного класу окремо, затверджується рішенням педагогічної ради та включає обов’язкові режимні моменти: час на харчування, творчо-пізнавальну діяльність, прогулянку, екскурсійно-пізнавальну діяльність, ранкову зустріч, тихе читання. Навчальна діяльність відбувається в активний та інтерактивний способи через роботу у групах – індивідуальну, фронтальну. Обов’язковими елементами режиму роботи є: у першій половині дня – інтегрована навчальна діяльність, фізична активність, у другій половині дня – годинна прогулянка на свіжому повітрі та творчо-пізнавальна діяльність. Навчально-виховну роботу з учнями класу (групи) у другій половині дня забезпечує працівник, який має педагогічну освіту (вихователь групи продовженого дня, керівник гуртка, вчитель початкових класів).

У Львові функціонує 14 шкіл повного дня. Цей експеримент триває 4 роки і розпочався з першого класу у 2018 році. На кожен клас початкової школи додатково виділяється 15 годин і 0,5 ставки вчителя групи продовженого дня. У цьому експерименті спочатку взяли участь 9 шкіл, пізніше оголосили усім школам про можливість доєднатися. У 2019 році долучилися дві школи, у 2020 році – одна, а у 2021 році ще дві школи.

6.2. Бюджетний процес в галузі освіти у Львові

Видатки на галузь освіти Львівської міської територіальної громади у 2022 році визначені ухвалою Львівської міської ради від 20.12.2021 № 1794 “Про бюджет Львівської міської територіальної громади на 2022 рік”. Типова форма рішення про місцевий бюджет регламентується наказом Міністерства фінансів України від 03.08.2018 № 668 “Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет”. Відповідно, рішення про бюджет Львівської міської територіальної громади останні чотири роки містить текстову частину та 7 додатків, а саме:

1. Доходи бюджету.
2. Фінансування бюджету.
3. Розподіл видатків.
4. Кредитування бюджету.
5. Міжбюджетні трансферти.
6. Обсяги капітальних вкладень бюджету у розрізі інвестиційних проєктів.
7. Розподіл витрат бюджету Львівської міської територіальної громади на реалізацію місцевих / регіональних програм.

Цим рішенням (згідно зі статтею 55 Бюджетного кодексу) визначено захищеними видатками бюджету загального фонду на:

- оплату праці працівників;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- обслуговування боргу бюджету у частині виплати відсотків за зобов'язаннями та оплати послуг по них;
- поточні трансферти населенню;
- поточні трансферти місцевим бюджетам.

У **двотижневий строк** з дня прийняття відповідного рішення Львівської міської ради про бюджет міста на відповідний рік управління фінансів доводить до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування та кредитування. Як зазначалося у підрозділі 6.1.2, головним розпорядником коштів у сфері освіти є управління освіти. Управління освіти, своєю чергою, доводить показники лімітної довідки до розпорядників нижчого рівня – закладів освіти, для складання кошторисів і планів

асигнувань загального фонду бюджету, планів спеціального фонду (тобто кошторис закладу освіти з помісячною розбивкою).

Процес помісячної розбивки кошторису є доволі складним через нерівномірне надходження доходів протягом року. Завжди у першому кварталі очікується менше доходів ніж одна четверта частина річного доходу. Переважно у першому кварталі планується забезпечити лише видатки по захищених статтях. У другому кварталі планується виплата відпускних педагогічним працівникам, тому інші статті видатків знову доволі обмежені. Найбільше коштів планується на четвертий квартал. Якщо певному закладу освіти необхідно профінансувати певні роботи у першому півріччі, то управління освіти має збалансувати помісячну розбивку за рахунок інших закладів.

Після затвердження розпису місцевих бюджетів, але **не пізніше ніж через 30 днів** після затвердження бюджету, місцеві фінансові органи надають до органів Казначейства на паперових та електронних носіях розпис місцевих бюджетів та **протягом трьох робочих днів** доводять до головних розпорядників витяги із затвердженого розпису місцевих бюджетів, які є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань загального фонду місцевих бюджетів розпорядниками бюджетних коштів.

Головні розпорядники та розпорядники нижчого рівня, які мають власну мережу (наприклад, навчальний корпус і гуртожиток), протягом **трьох робочих днів** після отримання витягу з розпису місцевих бюджетів подають органам Казначейства, в яких вони обслуговуються, розподіл показників зведених кошторисів, розподіл показників зведених планів асигнувань загального фонду місцевих бюджетів.

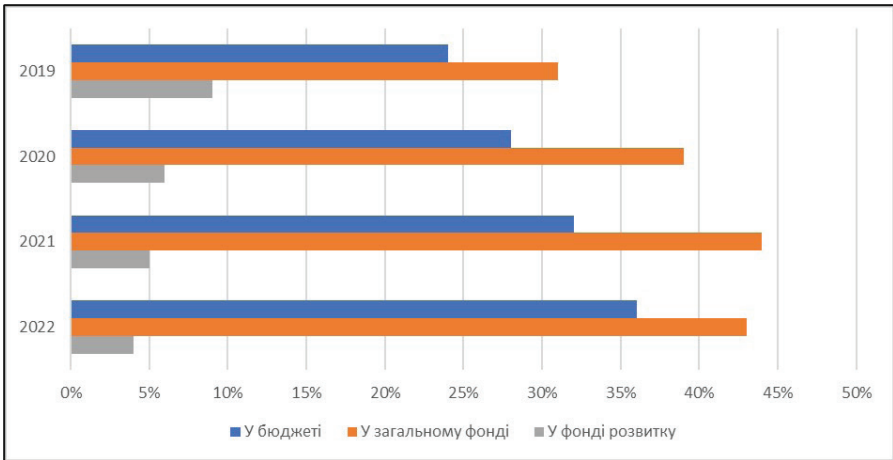
6.2.1. Обсяги бюджету освітньої галузі

Наступна таблиця 6.4 відображає частку бюджету освіти у бюджеті м. Львова та закладів загальної середньої освіти в бюджеті освіти за чотири останніх роки (бюджетні показники за 2019 – 2021 роки – факт виконання, а за 2022 рік – планові показники).

Таблиця 6.4. Частка бюджету освіти у бюджеті м. Львова та закладів загальної середньої освіти в бюджеті освіти за чотири останніх роки

	2019	2020	2021	2022
Бюджет міста Львова, всього, тис. грн	10 597 074	9 801 013	12 149 855	13 082 414
в тому числі, загальний фонд	7 484 308	6 509 3255	8 354 782	10 783 189
спеціальний фонд (видатки розвитку)	3 112 766	3 291 687	3 795 072	2 299 224
Загальний бюджет галузі "Освіта", всього, тис. грн	2 594 595	2 754 897	3 908 690	4 678 829
Частка бюджету галузі "Освіта" у бюджеті м. Львова	24,5%	28,1%	32,1%	35,7%
в тому числі, загальний фонд	2 317 556	2 563 108	3 714 956	4 575 729
Частка бюджету загального фонду галузі "Освіта" у загальному фонді бюджету м. Львова	30,9%	39,3%	44,4%	42,4%
спеціальний фонд (видатки розвитку)	277 038	191 789	193 733	103 100
Частка бюджету спеціального фонду галузі "Освіта" у спеціальному фонді бюджету м. Львова	8,9%	5,8%	5,1%	4,4%
Бюджет закладів загальної середньої освіти(ЗЗСО), всього, тис. грн	1 740 374	1 909 752	2 617 816	3 065 621
в тому числі, загальний фонд	1 536 966	1 742 110	2 465 961	2 984 645
спеціальний фонд (видатки розвитку)	203 407	167 642	151 855	80 976
Частка бюджету ЗЗСО у загальному бюджеті, всього, %	67%	69%	67%	66%
в тому числі, загальний фонд	66%	68%	66%	65%
спеціальний фонд (видатки розвитку)	73%	87%	78%	79%

На рис. 6.7 відображено частку бюджету освіти у бюджеті м. Львова, а також у загальному фонді і фонді розвитку за останні 4 роки.

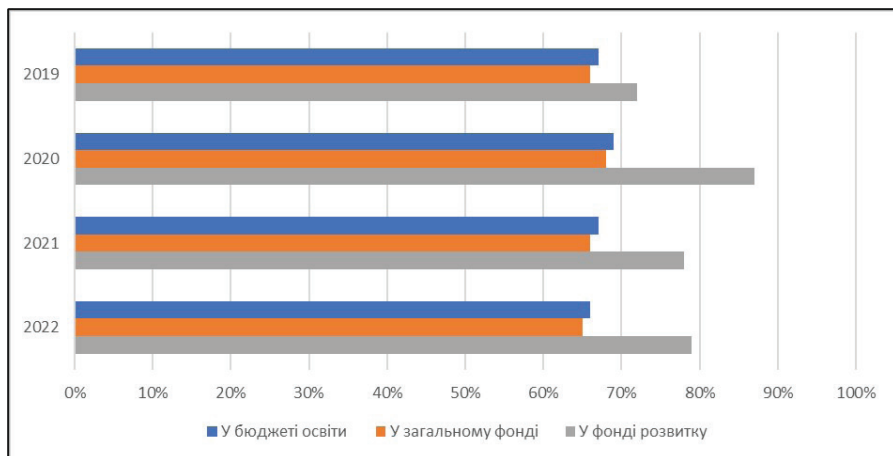
Рис. 6.7. Частка освіти у бюджеті Львова 2019 – 2022 рр.

Перший висновок: частка освіти у бюджеті міста зростає щорічно в середньому на 4% і у планових показниках 2022 року становить 35,7%. Другий висновок – ця частка є ще більшою у загальному фонді. У 2021 році становила аж 44,4%, а у планових показниках бюджету 2022 року – 42,4%. Зменшення цього показника у 2022 році пов'язане зі значним зростанням заробітної плати лікарів. Третій висновок – частка освіти у фонді розвитку має незначні показники – у середньому лише 5%, і ця частка щорічно зменшується. Особливо відчутним є зменшення в абсолютних числах. Від 203 млн грн у 2019 році до 81 млн грн у 2022 році. Ця тенденція є загрозливою, оскільки на будівництво нових шкіл вкладається недостатньо коштів, а потреба у них велика. За 4 останні роки місто не збудувало жодної школи. Натомість зросла кількість приватних шкіл.

На рис. 6.8 відображено частку бюджету, спрямовану на ЗЗСО з освітнього бюджету м. Львова.

Частка освітніх коштів, скерованих на фінансування ЗЗСО, за 4 роки практично не змінюється і коливається близько 67% усього освітнього бюджету і близько 66% із загального фонду. Натомість на розвиток середньої освіти скеровується близько 80% фонду розвитку. Тобто в освіті на розвиток шкіл вкладається коштів значно більше ніж на заклади дошкільної і позашкільної освіти. Проте пам'ятаємо, що ці кошти, як свідчить рис. 6.7, дуже незначні.

Рис. 6.8. Частка бюджету, спрямована на ЗЗСО з освітнього бюджету м. Львова



6.2.2. Етапи бюджетного процесу

У процесі підготовки бюджету на середню освіту беруть участь три основні суб'єкти:

- школи, представлені їх директорами;
- районні відділи освіти, представлені завідувачами;
- місто, представлене управлінням освіти департаменту гуманітарної політики та управлінням фінансів департаменту фінансової політики Львівської міської ради.

Порядок складання проєктів місцевих бюджетів унормовано ст. 75 Бюджетного кодексу України. Зокрема, до місцевих виконавчих органів відповідних місцевих рад надходять листи у липні від Міністерства фінансів України щодо формування місцевих бюджетів на наступний бюджетний період.

Саме у цих листах Мінфін згідно з ч. 1 ст. 75 Бюджетного кодексу доводить особливості складання розрахунків до проєктів місцевих бюджетів: інформацію щодо організаційно-методологічних вимог до складання проєктів місцевих бюджетів; прогнози показники основних соціальних

гарантій; прогнозні обсяги міжбюджетних трансфертів та особливості здійснення розрахунків міжбюджетних трансфертів на плановий рік.

На підставі цих листів фінансовий орган місцевої ради, а саме управління фінансів департаменту фінансової політики, у серпні надсилає лист щодо формування бюджетного запиту на наступний бюджетний рік з підготовки бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів Львівської міської територіальної громади, у тому числі управління освіти.

Відповідно, управління освіти організовує та забезпечує складання бюджетного запиту у вересні та до 1 жовтня подає його управлінню фінансів департаменту фінансової політики в паперовому та електронному вигляді за формами:

- Бюджетний запит на 2022 – 2024 роки загальний (Форма 2022-1);
- Бюджетний запит на 2022 – 2024 роки індивідуальний (Форма 2022-2);
- Бюджетний запит на 2022 – 2024 роки додатковий (Форма 2022-3).

Разом із бюджетним запитом головний розпорядник подає детальні розрахунки, необхідні для здійснення аналізу бюджетного запиту управлінням фінансів.

Розрахунки до бюджетних запитів ґрунтуються на прогнозних макроекономічних і соціального розвитку України та соціальних стандартах, доведених листом Мінфіну. Передусім – це запланований ріст мінімальної заробітної плати і заплановане підвищення заробітної плати педагогічним працівникам, прогнозована вартість енергоносіїв, коефіцієнт інфляції тощо.

Розрахунок заробітної плати працівників здійснюється відповідно до сформованої штатної чисельності станом на 5 вересня поточного року, поданої розпорядниками нижчого рівня, з урахуванням мінімальної заробітної плати та посадового окладу працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки.

Тобто бюджет на наступний рік формується під мережу класів і тарифікацію, наявну на 5 вересня поточного року. Проєкт мережі класів, штатний розпис і тарифікацію подає директор школи до завідувача районного відділу освіти. Завідувач відділу освіти затверджує штатний розпис і тарифікацію кожної школи. У тарифікації враховується, за якою освітньою програмою навчають у школі, і тип школи, який визначений рішенням міськвиконкому: школи, які мали статус ліцеїв і гімназій до прийняття Закону України “Про освіту” у 2017 році, школи, де поглиблено вивчаються іноземні мови, школи повного дня, школи з навчання мовами національних меншин. Крім того, враховується поділ класів на підгрупи для вивчення профільних предметів. Наприклад, у школах,

які за рішенням міськвиконкому мають поглиблене вивчення іноземної мови, для вивчення іноземної мови класи діляться на три підгрупи, але лише ті класи, які розпочали навчання до 2018 року.

У розрахунку обов'язково враховуються доплати, а саме:

- за престижність праці педагогічних працівників у розмірі 30%;
- за вислугу років 10 – 30%;
- інші доплати (перевірка зошитів, класне керівництво, завідування кабінетами, педагогічне звання, ін. доплати) – 20-25%;
- виплата грошової винагороди до дня працівника освіти – 80% від фонду за посадовими окладами;
- матеріальна допомога на оздоровлення всім працівникам;
- премії за рішенням місцевої влади.

Завідувач району перевіряє правильність складеного розрахунку по заробітній платі, узгоджує зміни з директором школи і подає зведену потребу по усіх школах до управління освіти.

Формування видатків у частині енергоносіїв проводить школа з урахуванням натуральних показників, затверджених рішенням виконавчого комітету Львівської міської ради, та діючих тарифів у вересні поточного року. Фактично кожний заклад освіти має виділені ліміти у фізичних одиницях на газ, теплоенергію, електроенергію, воду, за потреби – на тверде паливо. Ліміти визначаються середньорічними потребами за останні три роки, а також можливостями міста забезпечити ці потреби. За визначеними лімітами міськвиконкому і формуються видатки на комунальні послуги.

Розрахунок видатків на оплату послуг з гарячого харчування закладів загальної середньої освіти проведено на підставі середньостатистичних цін, доведених Головним управлінням статистики у Львівській області у вересні, норм харчування відповідно до постанови КМУ від 24.03.2021 № 305 "Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку" і статистичних даних щодо кількості контингенту учнів таких категорій:

- учні 1 – 4 класів;
- діти з особливими освітніми потребами, які навчаються у спеціальних, інклюзивних класах;
- діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування;
- діти із малозабезпечених сімей;
- діти з числа внутрішньо переміщених осіб чи діти, які мають статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, та діти, батьки яких мають статус ветеранів війни;

- учні закладів загальної середньої освіти комунальної форми власності територіальної громади м. Львова з числа дітей (рідних, пасинків, падчерок, усиновлених) учасників антитерористичної операції, у тому числі тих, які загинули (пропали безвісти) або померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, постраждалих учасників Революції Гідності та Героїв Небесної Сотні.

Планування видатків для оплати послуг (крім комунальних) та закупівлі товарів здійснювалось з урахуванням індексу споживчих цін, доведеного листом Мінфіну, та уточнених кошторисних призначень поточного року.

Слід зазначити, що підготовка бюджетних запитів здійснюється спільно із районними відділами освіти та закладами загальної середньої освіти. Тобто бюджетні запити подає школа (кожна школа має свого бухгалтера). Особлива відповідальність закладів освіти покладається на достовірність поданих первинних даних для проведення розрахунків, а саме щодо:

- контингенту учнів у розрізі категорій, яким надається безкоштовне харчування;
- штатної чисельності в розрізі розрядів Єдиної тарифної сітки;
- натуральних показників у частині енергоносіїв.

Районний відділ освіти перевіряє достовірність даних і їх відповідність нормативним документам. Отже, бюджет закладів загальної середньої освіти Львівської міської територіальної громади створюється "знизу". Школи з урахуванням потреб, відповідних правил і процедур, зазначених вище, подають до управління освіти свої кошториси. Місто Львів завжди мало змогу забезпечити фінансово потреби шкіл відповідно до встановлених правил і норм в частині, що стосується загального фонду, тобто утримання закладу. Зовсім інша ситуація із формуванням фонду розвитку шкіл. Фонд розвитку закладів загальної середньої освіти формується "згори". Місто за поданням управління освіти визначає пріоритетні проєкти, які будуть фінансуватися у наступному бюджетному році. Очевидно, що потреби на розвиток освіти є значно більшими, ніж місто має можливість їх забезпечити.

6.2.3. Принципи розподілу бюджетних призначень закладів загальної середньої освіти

Розподіл бюджетних призначень між закладами загальної середньої освіти має відповідати принципам: справедливості, прозорості, відкритості та підзвітності.

Справедливість. У цілому розподіл бюджетних призначень, що стосується коштів загального фонду, між школами Львівської ТГ є справедливим. Як зазначалося вище, усі видатки на утримання закладу можна розділити на чотири частини:

1. Заробітна плата з відповідними податками та соціальними внесками, так звана “захищена частина” бюджету. Ця частина бюджету залежить від кількості персоналу в школі, кількості класів і освітньої програми школи.
2. Енергоносії (наприклад, електроенергія, газ, опалення) та комунальні послуги (наприклад, водопостачання та водовідведення) залежать від споживання натуральних норм та від тарифів і виділених лімітів.
3. Інші поточні витрати, а саме оплата послуг (крім комунальних), закупівля предметів, матеріалів та обладнання, тощо.
4. Капітальні витрати – придбання обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво.

Розподіл бюджетних призначень на покриття витрат пункту 1 здійснюється відповідно до затверджених завідувачами районних відділів освіти штатних розписів шкіл і тарифікації педагогічних працівників шкіл. Належна бюджетна ситуація, яка склалася у Львові після проведення в Україні реформи децентралізації, дає можливість не застосовувати завідувачам районних відділів освіти практику “економії коштів”. Більше того, для поліпшення якості освітнього процесу районні відділи освіти радше хочуть вводити додаткові ставки у школах (наприклад, інженера з обслуговування комп’ютерних класів і обладнання лабораторій), ніж їх урізати. З цими пропозиціями виходять до управління освіти. Суперечки між відділом освіти і деякими директорами шкіл можуть відбуватися при комплектації класів. Набір до 1 і 10 класів у деяких школах є проблематичним, і завідувачі відділів освіти намагаються більш відповідально ставитися до наповнюваності класів, ніж директори шкіл.

Принцип “справедливості” швидше залежить від ініціатив педагогічного колективу школи та директора щодо навчання за тією чи іншою програмою і можливості реалізувати це рішення через виконком міської ради. Вартість навчання учнів у школах із поглибленим вивченням пев-

них предметів чи у “школах повного дня” є дорожчою, ніж у школах, де навчаються за типовою освітньою програмою.

Розподіл бюджетних призначень на покриття витрат пункту 2 здійснюється за принципом єдиної бази даних фізичних показників споживання енергоносіїв та виділених лімітів. Потреби у покритті видатків на енергоносії задовольняються повністю у кожній школі. Більш докладно це описано вище у підрозділі 6.2.2.

Покриття видатків пункту 3 здійснюється за принципом пропорційності: КЕКВ 2210 (предмети, матеріали, обладнання та інвентар) пропорційно до кількості учнів у школі, а КЕКВ 2240 (оплата послуг, крім комунальних) пропорційно до площ приміщень школи. Отже, працює справедлива формула поділу коштів. Школа має право сама розподіляти отримані кошти між цими двома кодами економічної класифікації залежно від потреб школи.

Щодо пункту 4 – капітальні видатки, то назвати розподіл коштів повністю справедливим важко. Школи подають свої потреби районним відділам освіти, а ті – управлінню освіти. Управління освіти при погодженні з міським головою реалізує певні програми із забезпечення шкіл обладнанням чи покращення умов навчання (наприклад, STEM-лабораторії, заміна вікон, спортивні майданчики, ремонт туалетів). При реалізації таких програм кожна школа отримує відповідне обладнання чи фінансування. Школа також може подаватися на конкурс громадських проєктів, які будуть описані нижче, і у разі перемоги отримує відповідні кошти. У цьому роль школи – вирішальна. Це – справедливі і прозорі процедури. Що стосується ремонтів шкіл і реконструкцій, то тут значний вплив мають депутати міської ради, які представляють відповідний округ, де розташована школа. У цьому випадку може відігравати роль більше впливовість депутата, ніж нагальна потреба.

Прозорість. Розподіл бюджетних призначень, що стосується коштів загального фонду, між школами Львівської ТГ є прозорим. Усім відомі правила, за якими формується бюджет загального фонду кожної школи, відомі штатні розписи і тарифікація кожної школи, затверджені ліміти на енергоносії, категорії та кількість учнів, які мають право на безкоштовне харчування.

Щодо фонду розвитку, то трапляється так, що пропозиції, які подає Комісія з освіти та науки Львівської міської ради, погоджені з Комісією фінансів та планування бюджету, зазнають істотних змін. Ці зміни переважно ініційовані міським головою.

Відкритість. Відповідно до Закону України “Про освіту” кожна школа відображає свій бюджет на поточний рік і виконання бюджету попереднього року. У бюджеті школи відображаються і кошти, які надходять

до школи поза бюджетом міста. Треба зауважити, що частка "батьківських" грошей у бюджетах шкіл незначна і постійно зменшується. Це обумовлено двома чинниками: основні потреби школи покриваються з бюджету і міський бюджет може ці витрати покрити, а також тим, що у Львові активно розвивається мережа приватних шкіл, і батьки, які бажають мати більш комфортні умови для навчання своїх дітей, обирають приватні школи. Тобто "добрий" бюджет міста і конкуренція з приватними школами зводять до мінімуму надходження батьківських коштів до бюджетів муніципальних шкіл.

Що стосується відкритості чи залученості громадськості до формування бюджету, то успіхи у цьому напрямі доволі незначні. Завідувачі районних відділів освіти при формуванні пропозицій до бюджету проводять наради у фокус-групі окремих директорів. Однак ці засідання – закриті, не транслюються і публічно не висвітлюються.

Щодо формування фонду розвитку шкіл, то навіть завідувачі відділів освіти не мають впливу на цей процес. Це – більше політична складова, і рішення приймаються кулуарно.

Підзвітність. Як зазначалося вище, інформація про бюджети шкіл та їх виконання розміщується на вебсайтах закладів. Завідувачі районних відділів освіти контролюють здебільшого виконання бюджету розвитку. Кошти загального фонду шкіл задовольняють основні потреби. Є проблема відсутності резерву коштів на школи як на рівні районних відділів освіти, так і на рівні управління освіти. Резерв має місто. Проте ймовірна можливість виникнення аварійних ситуацій, які терміново потрібно вирішувати, не чекаючи, коли за усіма процедурами місто виділить кошти з резервного фонду, сприяла цікавому розв'язанню цієї проблеми. За домовленістю з управлінням освіти кожен районний відділ освіти має визначену школу, на рахунок якої додатково виділяється певна сума коштів на поточний ремонт. Про ці кошти знають усі директори шкіл району. Є домовленість, що директор школи, на рахунку якої приховано цей резерв, не використовує цих коштів без дозволу завідувача районного відділу освіти. Саме у такий спосіб вирішується проблема відсутності резервного фонду.

Отже, усі кошти, виділені районному відділу освіти на загальну середню освіту, мають спрямовуватися школам. Це відбувається таким чином. Районний відділ освіти отримує кошти від управління освіти на школи і через централізовану бухгалтерію районного відділу освіти скеровує безпосередньо на школи відповідно до їх кошторисів і лімітних довідок. Районний відділ освіти може протягом I – III кварталів, за потреби, у межах одного економічного коду пересувати кошти з листопада – грудня на додаткові потреби у I – II кварталі, "оголюючи" місяці кінця року у межах однієї школи. Після цього для збалансування помісячної розби-

вки коштів у межах районного відділу освіти з інших шкіл району необхідно кошти перенести на грудень – листопад з попередніх місяців. Тобто до кінця року кошти зі шкіл відповідно до прийнятих кошторисів не перерозподіляються між школами. Тільки коригуються і збалансовуються помісячними розбивками.

Слід зазначити, що в кінці року, на підставі аналізу використання бюджетних призначень закладами освіти, на рівні районних відділів освіти можливе коригування кошторисів між школами у межах одного коду економічної класифікації видатків. Такі зміни, тобто перерозподіл коштів між школами, проводиться за рішенням міськвиконкому.

Протягом бюджетного року можуть вноситися зміни до міського бюджету. Порядок внесення змін регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ" та розпорядженням міського голови від 20.02.2017 № 52 "Про порядок подання пропозицій щодо внесення змін до бюджетних призначень головних розпорядників коштів міського бюджету м. Львова".

Зміни до бюджетних призначень вносяться у разі:

- виникнення потреби у перерозподілі бюджетних асигнувань у розрізі економічної класифікації видатків бюджету в межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою, окремо за загальним і спеціальним фондами бюджету;
- передання бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого;
- збільшення видатків з об'єктивних причин.

Звернення про внесення змін та виділення додаткових коштів головні розпорядники бюджетних коштів подають на ім'я Львівського міського голови. Пропозиції на ім'я Львівського міського голови повинні бути погоджені з директором департаменту, якому підпорядкований головний розпорядник коштів бюджету Львівської міської територіальної громади. У зверненні зазначаються напрям використання коштів та підстава для внесення змін. До звернення додаються:

- пропозиції щодо внесення змін за типовою формою згідно з додатком (визначеною у відповідному Порядку та затвердженою розпорядженням міського голови);
- обґрунтування щодо показників видатків відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації;
- інші документи, які підтверджують необхідність виділення додаткових коштів з міського бюджету м. Львова або внесення змін.

Департамент фінансової політики відповідно до накладеної резолюції Львівського міського голови розглядає звернення та додані до нього матеріали і готує проєкт рішення виконавчого комітету, ухвали міської ради. Звернення головних розпорядників коштів подаються на чергове засідання виконавчого комітету за умови надання всіх необхідних матеріалів (з відповідною резолюцією Львівського міського голови включно) не пізніше ніж за 5 днів до засідання виконавчого комітету. Пропозиції щодо внесення змін до міського бюджету м. Львова головний розпорядник подає на розгляд постійної комісії фінансів та планування бюджету після схвалення вказаних змін виконавчим комітетом.

6.3. Інноваційні підходи до фінансування ЗЗСО у Львові

Львів як столиця області протягом значного періоду має історію багаторічного автономного управління та бюджетування своєї середньої освіти, тому місто змогло запровадити багато інноваційних практик та підходів. У цьому розділі ми обговоримо такі три з них:

1. Централізація фінансування закладів загальної середньої освіти на рівні міста і широка автономія шкіл.
2. Фінансова підтримка директорів шкіл.
3. Реалізація у Львові громадських проєктів.

Кожному з перерахованих вище пунктів присвячено окремий короткий підрозділ.

6.3.1. Централізація фінансування закладів загальної середньої освіти на рівні міста і широка автономія шкіл

Ще у середині 90-х років у районах Львова було ліквідовано районні ради. З того часу бюджет міста, включаючи райони, формувався лише Львівською міською радою. У структурі районних адміністрацій були районні відділи освіти, яким підпорядковувалися школи. Можливості щодо перевиконання бюджету у різних районах були різні. Завжди найбільше перевиконання бюджету було у Галицькому районі, який покриває центр міста. Відповідно, школи цього району краще фінансувалися,

хоча при прийнятті бюджету усі школи міста були в однакових умовах. З того часу точилася дискусія: районні відділи освіти мають бути підпорядковані районам чи управлінню освіти міста Львова? Як зазначалося вище, з 1 січня 2011 року районні відділи освіти підпорядковуються управлінню освіти, забравши ці повноваження у районних адміністрацій. З цього часу фінансові можливості для усіх шкіл міста стали однакові, незалежно від району розташування. Тепер завідувачі районних відділів освіти спільно з керівництвом управління освіти виробляють правила і процедури щодо фінансування шкіл. Отже, на рівні міста відбулася централізація управлінням освітою.

З іншого боку, після прийняття у вересні 2017 року Закону України "Про освіту", на виконання статті 23 "Автономія закладу освіти" управління освіти видало наказ, згідно з яким з 1 січня 2018 року кожна школа зобов'язувалась мати свою бухгалтерію. Школам, які на той час не мали своєї бухгалтерії, до штатного розпису було введено дві посади бухгалтера. Окрім того, рішенням виконавчого комітету ЛМР від 05.06.2020 № 466: введено до штатного розпису закладів загальної середньої освіти посаду юрисконсульта, одне з основних завдань якого – супроводжувати проведення закупівель (тендерних процедур) школи.

Правила формування бюджету однакові для усіх шкіл міста і визначаються управлінням освіти. Кожна школа готує бюджетні запити, які після узгодження з районним відділом освіти подаються до управління освіти і потім приймаються міською радою.

Отже, школи міста мають доволі широку академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію.

Таким чином, у Львові сфера освіти функціонує централізовано – на рівні міста, при широкій автономії шкіл.

6.3.2. Фінансова підтримка директорів шкіл

Наявність широкої автономії шкіл у Львові передбачає високу відповідальність директора школи. Роль керівника школи є ключовою. З метою мотивації до участі у конкурсі на заміщення вакантних посад директорів шкіл кращих кандидатів, а також збільшення мотивації і відповідальності працюючих директорів шкіл, рішенням виконавчого комітету Львівської міської ради від 14.06.2022 № 494 "Про затвердження Положення про преміювання керівників закладів загальної середньої освіти Львівської міської територіальної громади" запроваджено преміювання керівників закладів загальної середньої освіти.

Преміювання керівника здійснюється на підставі наказу управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради. Розмір премії, що нараховується керівнику, становить 200 відсотків від посадового окладу керівника на підставі визначених ключових показників ефективності, затверджених наказом управління освіти, за погодженням із постійною комісією освіти і науки Львівської міської ради. Премія за результатами роботи за поточний місяць нараховується керівникам щомісячно у відсотках до посадового окладу. Ця надбавка закладена у бюджеті і у кошторисах шкіл. Практика показує, що 80% директорів щомісячно отримують цю надбавку.

6.3.3. Реалізація у Львові громадських проєктів

З метою забезпечення прав членів територіальної громади Львова на участь у самоврядуванні Львівська міська рада ухвалила впровадження громадського бюджету м. Львова, процес якого визначено Положенням про громадський бюджет м. Львова.

Громадський бюджет або бюджет участі – спосіб визначення видатків частини бюджету Львівської міської територіальної громади за допомогою прямого волевиявлення мешканців Львівської міської територіальної громади.

Бюджет участі – демократичний процес, який надає можливість кожному жителю брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для покращення міста / ТГ та/або голосування за них.

Будь-який житель міста / ТГ може подати проєкт, пов'язаний з покращенням життя в місті / ТГ, взяти участь у конкурсі, перемогти в голосуванні і спостерігати за тим, як його проєкт реалізують в рамках бюджету.

Автор проєкту – це особа, яка досягла 16-річного віку, є громадянином України, громадянином іншої країни або ж є особою без громадянства, яка створила ідею щодо покращення Львівської міської територіальної громади, оформила її у вигляді проєкту у спосіб, передбачений у Положенні про громадський бюджет м. Львова, та відповідає одному з таких критеріїв: місце проживання особи зареєстроване на території Львівської міської територіальної громади (м. Львів, м. Винники, смт Рудно, смт Брюховичі, м. Дубляни, с. Малі Підліски, с. Ситихів, с. Малехів, с. Великі Грибовичі, с. Збиранка, с. Малі Грибовичі, с. Гряда, с. Воля-Гомулецька, с. Зашків, с. Завадів, с. Зарудці, с. Рясне-Руська, с. Підрясне, с. Лисиничі, с. Підбірці). Підтвердження зареєстрованого місця проживання здійснюється на підставі паспорта або документа, який згідно із

Законом України "Про єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" дає можливість встановити зареєстроване місце проживання, а також картки львів'янина.

Підприємство, установу чи організацію, де працює відповідна особа, зареєстровано на території Львівської міської територіальної громади, що підтверджується паспортом та довідкою з місця роботи.

Особа навчається на території Львівської міської територіальної громади, що підтверджується паспортом та студентським квитком або іншим документом, що підтверджує факт навчання.

Особа володіє на праві власності об'єктом нерухомості на території Львівської міської територіальної громади, що підтверджується паспортом та витягом з відповідного реєстру прав власності.

Внутрішньо переміщена особа, чиє місце проживання зареєстровано на території Львівської міської територіальної громади, що підтверджується паспортом та довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Місце народження особи зареєстроване на території Львівської міської територіальної громади, що підтверджується паспортом або свідоцтвом про народження.

Всі проєкти поділяються на два види: малі проєкти та великі проєкти, а також дві категорії: "Освітні та медичні проєкти" й "Інші проєкти".

Малі проєкти – це проєкти вуличного, квартального, районного значення, загальна вартість реалізації яких становить від 50 000 до 600 000 гривень. На такі проєкти виділяється орієнтовно 70% загального обсягу громадського бюджету, які рівномірно розподіляються по 6 районах міста та інших населених пунктах Львівської ОТГ (10% загального обсягу громадського бюджету на кожен район та 10% на інші населені пункти Львівської ОТГ), з розрахунку не більше 2% на один населений пункт.

Великі проєкти – це проєкти міжрайонного, загальноміського значення, загальна вартість реалізації яких становить від 600 000 до 3 000 000 гривень. На такі проєкти виділяється орієнтовно 30% загального обсягу громадського бюджету.

Освітні та медичні проєкти – це проєкти, реалізація яких стосується приміщень або територій шкіл, дошкільних навчальних закладів, закладів позашкільної освіти, закладів професійно-технічної освіти, вищих навчальних закладів, та проєкти, реалізація яких стосується приміщень або територій закладів охорони здоров'я.

Інші проєкти – це проєкти, реалізація яких не стосується приміщень або територій шкіл, дошкільних навчальних закладів, закладів позашкільної освіти, закладів професійно-технічної освіти, вищих навчальних закладів, та проєкти, реалізація яких не стосується приміщень або територій закладів охорони здоров'я.

У 2021 році завдяки бюджету міських ініціатив у Львівській МТГ реалізовано 48 нових освітніх проєктів на суму 35,5 млн гривень.

Серед них три великі проєкти кожний на суму 3 млн грн:

- Безбар'єрний простір практичної науки "Puliui Science Hub" (придбання обладнання та предметів довгострокового користування з метою влаштування сучасних навчально-наукових лабораторій "Puliui Science Hub" у ліцеї ім. І. Пулюя на вул. І. Пулюя, 16).
- Освітньо-відпочинковий простір "R.E.A.L. patio" (капітальний ремонт благоустрою території внутрішнього двору у ліцеї "Львівський" ЛМР на вул. Лисиницька, 3, а також придбання обладнання та предметів довгострокового користування).
- Смачна локація в ліцеї "Сихівський" (капітальний ремонт харчоблоку у ліцеї та придбання обладнання і предметів довгострокового користування для їдальні ліцею "Сихівський" на вул. Г. Хоткевича, 48).

Також школи виграли 43 малі проєкти кожен на суму 600 тис. гривень. Серед них 13 проєктів стосувалися облаштування території шкіл, 10 проєктів – шкільних їдалень та харчоблоків, 7 проєктів – облаштування вестибюлів чи рекреаційних зон, 7 проєктів – лабораторій і 6 проєктів – ремонту актового залу або спортзалу.

Висновки

Метою бюджетного процесу в освіті у м. Львові є фінансове забезпечення реалізації політики у сфері освіти, визначеної Львівським міським головою, міською радою та її виконавчим комітетом відповідно до компетенції, та реалізація прийнятих ними рішень. Коли йдеться про бюджетування загальної середньої освіти, то важливим є розподіл коштів окремим школам і забезпечення ефективного використання цих коштів. Оскільки потреби шкіл значні, а наявних ресурсів завжди недостатньо, то для того, щоби зменшити можливості для фаворитизму та неспра-

ведливого розподілу коштів, місто прийняло певні правила і процедури для формування бюджетів ЗЗСО, єдині для усіх шкіл.

Надаємо висновки, завдяки чому це вдалося зробити.

1. Усі заклади освіти Львівської міської територіальної громади підпорядковані управлінню освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради. Керівники закладів призначаються управлінням освітою, головним розпорядником коштів на освіту є управління освіти. Районні відділи освіти належать до структури управління освіти, а не районних адміністрацій. Тому до фінансування усіх шкіл міста застосовуються єдині правила, незалежно від району, де ці заклади розташовані.
2. Усі ЗЗСО мають широкую автономію. Кожна школа сама готує проєкт бюджету на рік відповідно до прийнятих у місті правил, без капітальних видатків. Школа також подає пропозиції районному відділу освіти щодо бюджету розвитку. Тому можна стверджувати, що бюджет споживання шкіл формується “знизу”. Зазначимо, що проєкти бюджету шкіл подаються у вересні після набору учнів і формування класів. Тобто бюджет на наступний рік формується відповідно до мережі на 5 вересня поточного року.
3. Районні відділи освіти перевіряють подані школами проєкти бюджетів на відповідність визначеним правилам і процедурам. У першу чергу, йдеться про тарифікацію вчителів, штатний розпис, пільгові категорії учнів, визначені ліміти на енергоносії. Також районні відділи освіти впливають на ефективність формування мережі перших і десятих класів шкіл району. Окрім того, районні відділи освіти готують пропозиції щодо капітальних видатків шкіл для подання управлінню освіти.
4. Районний відділ освіти не має фінансового резерву. Його централізована бухгалтерія лише розподіляє одержані кошти між школами відповідно до лімітних довідок. Районний відділ освіти має право в межах одного коду економічної класифікації балансувати між школами помісячну розбивку коштів, а в кінці року, за потреби, подавати пропозиції управлінню освіти щодо перерозподілу коштів між школами.
5. З часу проведення реформи децентралізації в Україні до 2022 року бюджет міста значно збільшився. Львів може дозволити собі те, на що багато інших міст неспроможні. Частка витрат на освіту у загальному фонді становить понад 40%, що дає змогу формувати бюджет ЗЗСО “знизу”, покриваючи усі витрати закладу відповідно до прийнятих правил. Місто підтримує запровадження ефективних освітніх програм у школах, зокрема проєкт “Школа повного дня”, до якого, за бажанням, можуть долучатися й інші школи. Тому порівнювати вартість навчання

одного учня у різних школах немає сенсу, бо у школах реалізуються різні програми. Водночас районні відділи освіти більше перевіряють правильність поданих статистичних даних чи коректність складання тарифікації, ніж мають бажання урізати бюджетні пропозиції.

6. Отже, можна стверджувати, що бюджет споживання шкіл формується справедливо і прозоро відповідно до єдиних правил для усіх ЗЗСО. Жодних дискусій щодо формування і розподілу загального фонду серед депутатів міської ради немає.
7. Частка освіти у фонді розвитку міста має незначні показники – близько 5%, і вона щорічно зменшується. Така тенденція є досить загрозливою. За останні 10 років місто не збудувало жодної школи. Натомість зросла кількість приватних шкіл. Школи не формують свого фонду розвитку, а лише подають свої потреби. Фонд розвитку шкіл формує Львівська міська рада. Формування фонду розвитку шкіл можна розбити на три складові.
 - a. Перша складова – програми розвитку освіти міста Львова, які стосуються забезпечення шкіл сучасним обладнанням. Відповідно до цих програм усі школи забезпечуються певним обладнанням. Це – прозора складова.
 - b. Друга складова – реалізація громадських проєктів. Кожна школа може взяти участь у конкурсі громадських проєктів. Перемагає той проєкт, який набирає найбільшу кількість голосів мешканців Львова. Громадські проєкти сприяють залученню до вирішення проблем освіти або реалізації інноваційних проєктів не лише освітян, але й громадськості міста. Львів'яни особисто впливають на вибір проєктів. Це – один з елементів розбудови громадянського суспільства. Формування цієї складової також є прозорим. Проте можливості організувати голосування за свій проєкт і тим самим набрати більшу кількість голосів у різних шкіл різні.
 - c. Третя складова – проєкти, які схвалюють депутати міської ради, що стосуються капітальних ремонтів шкіл або значного поліпшення навчального середовища, які не входять до громадських проєктів чи відповідних програм міста. Оскільки потреби шкіл – значні, а кошти – обмежені, то вибір шкіл часто вирішується впливовістю депутата чи політичної сили, яку він представляє. Це – політична складова. Навколо цієї складової і відбуваються гострі дискусії, у яких освітяни практично не беруть участі.

Посилання

Законодавчі акти

1. Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI "Бюджетний кодекс України", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Наказ Міністерства фінансів України від 03.08.2018 № 668 "Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0953-18#Text>
3. Наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938 "Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12#Text>
4. Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793 "Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету", <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17#Text>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 305 "Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/305-2021-%D0%BF#Text>
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF#Text>
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 718-р "Про визначення адміністративних центрів", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/718-2020-%D1%80#Text>
8. Рішення виконкому Львівської міської ради від 18.11.2016 № 1057 "Про затвердження Положення про управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради та його структури": https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF/6fe2c915759101d6422566a0003bbb602/efe496468573416dc2258072004f7941?OpenDocument
9. Ухвала Львівської міської ради від 29.12.2020 № 6 "Про функціонування Львівської міської територіальної громади".
10. Ухвала Львівської міської ради від 29.12.2020 № 7 "Про припинення місцевих рад шляхом приєднання до Львівської міської ради".

11. Ухвала Львівської міської ради від 20.12.2021 № 1794 "Про бюджет Львівської міської територіальної громади на 2022 рік".
12. Розпорядження Львівського міського голови від 20.02.2017 № 52 "Про порядок подання пропозицій щодо внесення змін до бюджетних призначень головних розпорядників коштів міського бюджету м. Львова".
13. Рішення виконавчого комітету Львівської міської ради від 05.06.2020 № 466.
14. Рішення виконавчого комітету Львівської міської ради від 14.06.2022 № 494 "Про затвердження Положення про преміювання керівників закладів загальної середньої освіти Львівської міської територіальної громади".
15. Рішення виконавчого комітету Львівської міської ради від 13.10.2017 № 904 "Школа повного дня".

Розділ 7. БЮДЖЕТУВАННЯ ОСВІТИ У МАРІУМПОЛІ

Людмила Борисенко

Вступ	210
7.1 Опис міста	211
7.2 Бюджетний процес	221
7.3 Інноваційні бюджетні процедури	229
Висновки	234
Посилання	235

Вступ

Цей огляд було здійснено до широкомасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 року і завершено після початку війни. Місто Маріуполь, незважаючи на те, що з 2014 року було прифронтовим, постійно розвивалось, затвердило Стратегію розвитку міста у грудні 2021 року, залучало іноземні інвестиції. Місто динамічно розвивалося, а міське самоврядування запроваджувало інноваційні інструменти управління, зокрема бюджетування.

Проте внаслідок російської агресії місто було знищено, зруйновано більшу частину житлового фонду, освітніх і культурних споруд, окуповано його територію. При майже повному знищенні Маріуполя внаслідок російського вторгнення, незліченних жертвах бомбардувань і штурмів, виїзді практично всього населення – будь-яке обговорення довоєнних реформ, досягнень і планів міського управління освіти може здатися неактуальним і другорядним.

Проте є дві важливі причини, чому реформи, розпочаті в місті і трагічно зупинені війною, мають бути детально обговорені та проаналізовані. Перша причина полягає в тому, що місто змогло у складних умовах прифронтового розташування та масового припливу внутрішньо переміщених осіб здійснити далекосяжні реформи та зусилля, спрямовані на створення сучасного, життєздатного та привабливого міста. Ці зусилля слід визнати і пам'ятати. Друга при-

чина – у ті роки в Маріуполі запроваджено декілька інноваційних підходів і процедур, які дають корисні уроки іншим українським містам і громадам. Цей досвід має стати доступним для всіх експертів з питань освіти в Україні.

Руйнування міста та виклики його відновлення, у тому числі відбудови його середньої освіти, є актуальною та важливою темою, але виходить за рамки цієї публікації.

7.1. Опис міста

7.1.1. Маріуполь

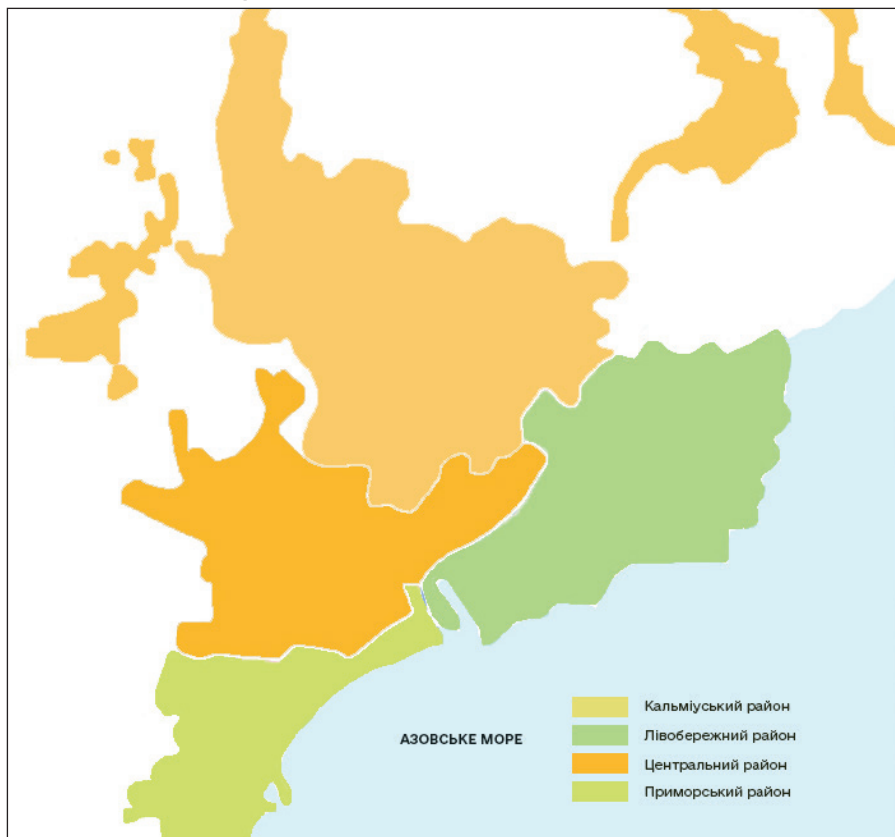
Довоєнний Маріуполь — місто обласного значення в Україні та одне з найбільших міст Донецької області, розташоване на березі Азовського моря. Станом на 01.01.2021 на території проживало 431 859 осіб (у 2020 році – 436 569 осіб; у 2019 році – 440 367 осіб). Маріуполь володів потужним економічним, інтелектуальним потенціалом і міжнародним авторитетом. Металургійні підприємства вже багато років утримували положення лідера в Донецькій області за обсягом випуску продукції. На території Маріуполя працювало понад 60 промислових підприємств різних спеціалізацій та форм власності. Значну роль в економіці міста, області та держави відігравав Маріупольський морський торговельний порт.

Територія, підпорядкована Маріупольській міській раді, складається з 4 районів – Центральний, Кальміуський, Лівобережний, Приморський. Крім того, до неї входять такі населені пункти: Сартана, Старий Крим, Талаківка, Гнутове, Ломакіне.

Маріуполь – це найбільше прифронтове місто. У 2014 – 2015 рр., коли місто було не тільки прифронтовим, але іноді й фронтовим, багато маріупольців покинули рідні домівки. Однак із часом містяни навчилися жити у нових умовах. Маріуполь став домівкою для багатьох біженців з окупованих територій. За офіційними даними, їх близько 100 000 осіб.

У Маріуполі серед шести закладів вищої освіти є три внутрішньо переміщені. Місто багато зробило для облаштування цих закладів вищої освіти: виділило будівлі, допомогло виконати ремонтні роботи. Основні проблеми таких переміщених закладів схожі на проблеми інших універ-

Мапа 7.1. Мапа території, підпорядкованої Маріупольській міській раді



ситетів – як привабити студентів та висококваліфікованих науково-педагогічних працівників, як розбудувати інфраструктуру, забезпечити студентів гуртожитками та надавати житло для працівників.

При цьому всі три заклади мають велике значення для Маріуполя і значно розширюють освітні можливості для жителів міста:

- Донецький юридичний інститут МВС готує кадри, особливо важливі для безпеки міста;
- Донецький державний університет управління реалізує цілу низку цікавих міжнародних проєктів, пропонує освітні програми у сфері економіки і менеджменту, а також короткі програми для дорослого населення;

- Донецький національний медичний університет, факультети якого розділені між Маріуполем, Краматорськом та Кропивницьким, готує спеціалістів для сфери охорони здоров'я. У грудні 2021 року в Маріуполі ухвалили довгострокову стратегію розвитку, яка визначає плани міста до 2030 року.

Стратегія розвитку міста "Маріуполь 2030" має такі основні стратегічні напрями: технології; трансформація економіки; охорона здоров'я; освіта та наука; культура та спорт; дизайн міста; імідж міста; функціональність; креативність молоді; чисте довкілля.

Однією зі стратегічних цілей для реалізації мети Стратегії є розвиток природничо-математичної освіти (STEM) і впровадження Нової української школи.

Отже, місто планує:

- модернізувати школи, а саме: провести капітальні ремонти, забезпечити матеріально-технічною базою профільні шкільні кабінети, обладнати заклади сучасною технікою для приготування якісної їжі;
- забезпечити професійний розвиток вчителів і керівників шкіл;
- створити Музей цікавої науки.

Крім того, освіта в Маріуполі має два стратегічні напрями:

- *"Якісна муніципальна освіта"* – стосуватиметься підвищення доступності якісної освіти для всіх містян, адже для кожної родини дуже важливо, щоб їхні діти у своєму місті могли здобути найкращу освіту, і це є складовою рівня якості життя мешканців;
- *"Освіта для міського ринку праці"* – передбачає залучення професійно-технічних, коледжів і вищих навчальних закладів освіти до міських проєктів для поліпшення їхніх освітніх програм за професіями, необхідними місту.

У своїй діяльності м. Маріуполь керується Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та у сфері бюджетування (формування надходжень та витрат місцевих бюджетів) Бюджетним кодексом України. Так, у ст. 64 Бюджетного кодексу зазначено, що міські територіальні громади (м. Маріуполь) отримують 60% податку на доходи фізичних осіб (на відміну від м. Києва, який отримує 40%). Також м. Маріуполь дотримується у своїй роботі й інших законодавчих документів державного та місцевого значення.

Засновником закладів освіти є міська рада. Департамент освіти Маріупольської міської ради є виконавчим органом міської ради, і це є части-

ною складової виконавчого органу міської ради. Департамент освіти фінансується за рахунок коштів міського бюджету.

Рис. 7.1. Кількість учнів ЗЗСО, м. Маріуполь, 2018 – 2022 рр.

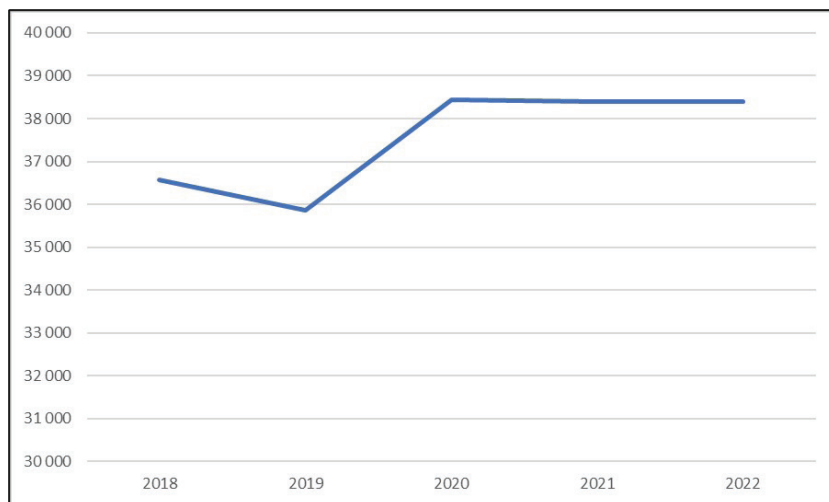


Рис. 7.1 показує, що кількість учнів ЗЗСО у 2018 та 2019 роках становила близько 36 тис., а з 2020 року зросла до 38,4 тис. та не зменшується у подальших роках.

Також місто проводить оптимізацію мережі. Це відбулось у зв'язку з реформою територіальних громад, а саме:

- школа № 58 з кількістю учнів – 286 та школа № 8 з кількістю учнів – 990 перейшли до Сартанської ТГ;
- Бердянська гімназія з кількістю учнів – 131 та Приазовська гімназія з кількістю учнів – 77 перейшли з Мангушської ТГ до м. Маріуполя.

У той же час рис. 7.1 показує, що маріупольські школи за два роки не зменшують кількості учнів, а навпаки, бачимо, що 2 школи перейшли з категорії 500 – 700 учнів до категорії 300 – 500 учнів. Кількість дуже малих середніх шкіл у місті – 2 (менше 100 учнів) та 11 шкіл від 100 до 300 учнів. За два роки наповнюваність цих закладів не збільшувалась. Є 10 дуже великих шкіл (від 900 до 1100, від 1100 до 1300 та з-понад 1300 учнів).

Рис. 7.2. Розподіл шкіл за середнім розміром

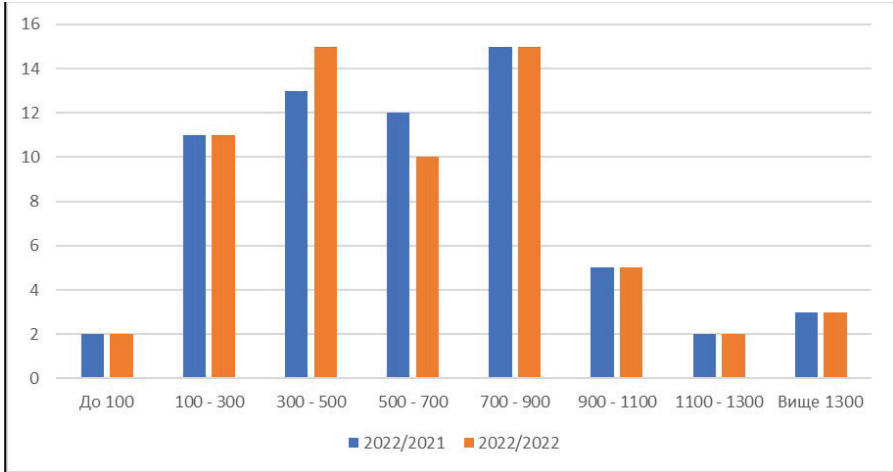
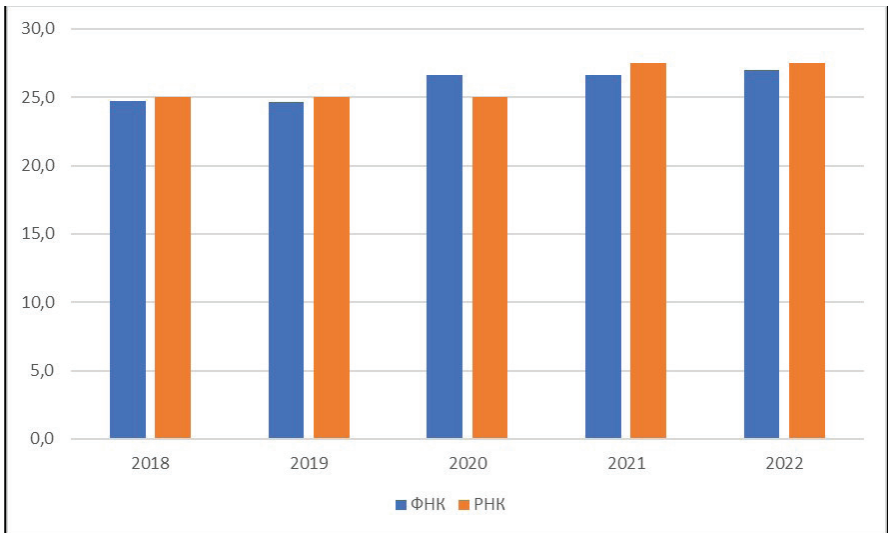


Рис. 7.3. Середня наповнюваність класів ЗЗСО у м. Маріуполі (порівняння фактичної наповнюваності класів ФНК з розрахунковою наповнюваністю класів РНК)



У 2018 та 2019 роках середня наповнюваність класів становила 24,7 учнів. У наступних роках цей показник збільшився до майже 27 учнів. Нижчий за цей показник мають 34 школи. У 29 школах цей показник вищий. Середня наповнюваність класу у школах коливається від 8,6 до

31,5 учнів. Найбільша кількість шкіл Маріуполя налічує від 25 до 28 учнів у класі (в середньому). Одна школа має кількість учнів у класі 8,6 (у 2021 році перейшла з Мангушської ТГ), кількість шкіл з 25 до 28 учнів дуже зросла. З 1 вересня 2021 року наповнюваність класів було приведено до майже нормативної межі – 30. У вересні 2020 року були 2 школи, де навчалось понад 32 учні у класі.

Таблиця 7.1 показує постійне збільшення частки освіти в міському бюджеті з 24% у 2020 році до 31,2% у 2022 році, а також збільшення частки середньої освіти з 13,7% у 2020 році до 17,6% у 2022 році. Це, безумовно, велике навантаження на міський бюджет.

Дані за 2020 рік – це виконання бюджету, тоді як дані, відображені за 2021 та 2022 роки, – це планові призначення.

Таблиця 7.1. Бюджет м. Маріуполя та галузі “Освіта” за 2020 – 2022 рр.

	2020	2021	2022
Всього бюджет м. Маріуполя ('000 грн)	5 110,7	6 800,4	5 722,0
Бюджет галузі “Освіта” ('000 грн)	1 225,9	1 689,7	1 785,4
Бюджет середньої освіти в Маріуполі ('000 грн)	702,7	938,7	1 009,5
Частка освіти в міському бюджеті (%)	24,0%	24,8%	31,2%
Частка середньої освіти в міському бюджеті (%)	13,7%	13,8%	17,6%

7.1.3. Муніципальні освітні округи

Відповідно до рішення Маріупольської міської ради від 30.06.2021 № 8/8-700 “Про затвердження Положення про муніципальний освітній округ і базовий заклад освіти” та розпорядження міського голови від 04.08.2021 № 289р “Про затвердження муніципальних освітніх округів, з закріпленням базових закладів освіти та суб’єктів, які належать до нього” було створено муніципальні освітні округи та визначено базові навчальні заклади.

Це важливий крок міської влади у легалізації муніципальних освітніх округів, які існували уже декілька років.

Метою створення муніципального освітнього округу є більш раціональна, ефективна організація освітньої діяльності. Їх створення дасть змогу досягти бажаної раціоналізації шляхом посилення взаємодії між окремими школами, а також шляхом спільної участі шкіл у плануванні

розвитку освітнього процесу й раціонального та ефективного використання наявних у школах округу ресурсів, їх розвиток на своїй території. Суть цього полягає в тому, що взаємне підсилення школами одна одної в межах округу може стати засобом у вирішенні проблеми неефективної організаційної структури, розпорошення фінансових ресурсів.

Муніципальний освітній округ – сукупність (мережа) закладів освіти (заклади дошкільної освіти, заклади загальної середньої освіти, заклади позашкільної освіти, у тому числі інклюзивно-ресурсні центри, логопедичний центр, центр практичної психології та соціальної роботи, що підпорядковані Департаменту освіти Маріупольської міської ради.

Базовий заклад освіти – це заклад загальної середньої освіти, що надає повну загальну середню освіту, забезпечений кваліфікованими педагогічними кадрами, має сучасну матеріально-технічну і навчально-методичну базу, зручне розташування і забезпечує поглиблене вивчення окремих предметів та профільне навчання, тобто виконує освітні функції, які не виконують інші заклади, розташовані поруч.

З метою розширення громадської участі в управлінні освітою у всіх муніципальних округах створюються Ради округу. До їх складу входять представники органів місцевого самоврядування, управління освітнього округу, громадських організацій, ЗМІ, учасники освітнього процесу. Серед основних повноважень рад – формування пропозицій щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з Департаментом освіти, здійснення громадського контролю за станом освітніх установ у місті, реалізацією програм їх розвитку, дотриманням законних прав та інтересів учнів, вихованців і працівників, фінансово-господарською діяльністю освітніх установ, а також участь у незалежній експертизі якості підготовки учнів. Тобто Рада округу – це прозорість прийняття усіх рішень, що стосуються муніципального освітнього округу.

У Маріупольській ТГ створено 7 муніципальних освітніх округів, за якими закріплено 63 заклади загальної середньої освіти. Вони розташовані у 4 районах міста.

Також до округів входять заклади дошкільної освіти та заклади позашкільної освіти, в округи фактично не входять інклюзивно-ресурсні центри, логопедичний центр, центр практичної психології та соціальної роботи – це окремі установи, які підпорядковані Департаменту освіти.

Для порівняння муніципальних освітніх округів нижче в таблиці 7.2 наведено розподіл мережі ЗЗСО та їх бюджет.

Таблиця 7.2. Структура муніципальних освітніх округів

№ муніципального освітнього округу	Базовий заклад	Кількість шкіл	Кількість ЗДО	Кількість ПЗО	Район
1	ЗЗСО № 26	10	12	1	Приморський
2	ЗЗСО № 66	11	11	1	Центральний
3	ЗЗСО № 27	11	15	1	Центральний
4	ЗЗСО № 10	7	14	2	Лівобережний
5	ЗЗСО № 48	7	7	1	Лівобережний
6	ЗЗСО № 42	10	9	1	Кальміуський
7	ЗЗСО № 47	7	9	1	Кальміуський

Ми бачимо, що по 2 округи створено у Центральному, Лівобережному та Кальміуському районах та 1 округ у Приморському районі. Це пояснюється територіальним розташуванням закладів освіти.

Таблиця 7.3. Бюджет ЗЗСО у муніципальних освітніх округах за 2021 – 2022 рр.

№ муніципального освітнього округу	Бюджет ЗЗСО у 2021 році, млн грн	Бюджет ЗЗСО у 2022 році, млн грн	% росту
1	131,1	134,40	2,5%
2	161,9	187,20	15,6%
3	177,3	196,10	10,6%
4	106,4	115,60	8,6%
5	121,9	123,30	1,1%
6	110,2	114,20	3,6%
7	96,2	102,10	6,1%

Бюджет закладів загальної середньої освіти по муніципальних округах у 2022 році зріс у середньому на 7,5 % (973 млн грн) порівняно з 2021 роком (905 млн грн).

Таблиця 7.4. Вплив кількості учнів на бюджет

№ муніципального освітнього округу	Кількість учнів на 01.09.2020	Кількість учнів на 01.09.2021	% зміни чисельності учнів	% росту бюджету
1	6 008	5 853	-2,6%	2,5%
2	7 227	7 036	-2,6%	15,6%

3	6 921	7 376	6,6%	10,6%
4	4 678	4 709	0,7%	8,6%
5	5 378	5 383	0,1%	1,1%
6	4 240	4 212	-0,7%	3,6%
7	3 953	4 049	2,4%	6,1%

Вищий за середній показник зростання планового обсягу бюджету у трьох округах від 8,6% до 15,6% (2 та 3 округ Центрального району, 4 округ Лівобережного району).

Нижчий за середній показник у 4 округах від 1,1% до 6,1% (1 округ Приморського району, 5 округ Лівобережного району, 6 та 7 округ Кальміуського району).

На показники затвердженого планового обсягу бюджету впливає кількість шкіл, учнів, площа приміщень, особливості територіального розташування закладу тощо.

Таблиця 7.5. Вартість поточного утримання 1 учня у ЗЗСО у муніципальних освітніх округах за 2021 – 2022 рр.

№ муніципального освітнього округу	Середня наповнюваність класів у ЗЗСО 01.09.2020	Середня наповнюваність класів у ЗЗСО 01.09.2021	Вартість поточного утримання 1 учня у 2021 році, грн	Вартість поточного утримання 1 учня у 2022 році, грн
1	26,5	27,2	21 820	22 954
2	28,3	27,8	22 402	26 599
3	25,9	26,3	25 614	26 580
4	27,4	27,5	22 748	24 557
5	26,4	26,9	22 675	22 906
6	24,8	25,4	25 981	27 121
7	26,5	26,6	24 346	25 215

Середня вартість навчання одного учня – 14,03 тис. грн (у бюджетному 2021 році). Витрати на одного учня в округах становлять від 21,8 тис. грн у першому окрузі до майже 26,0 тис. грн у шостому окрузі (різниця – 19%). Різниця у вартості в окремих школах ще більші. Основна причина цих відмінностей – неоднакова наповнюваність класів.

Рис. 7.4. Середня наповнюваність учнів у ЗЗСО за два роки
(2020, 2021)

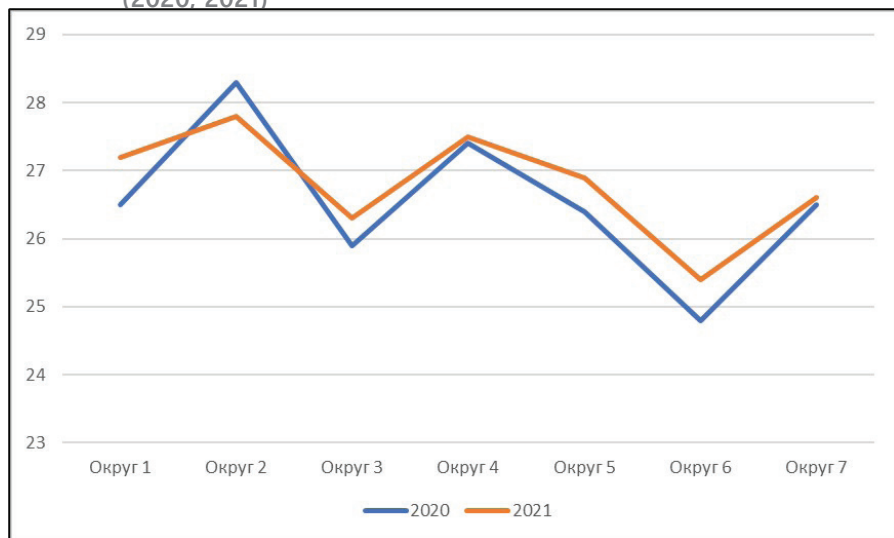
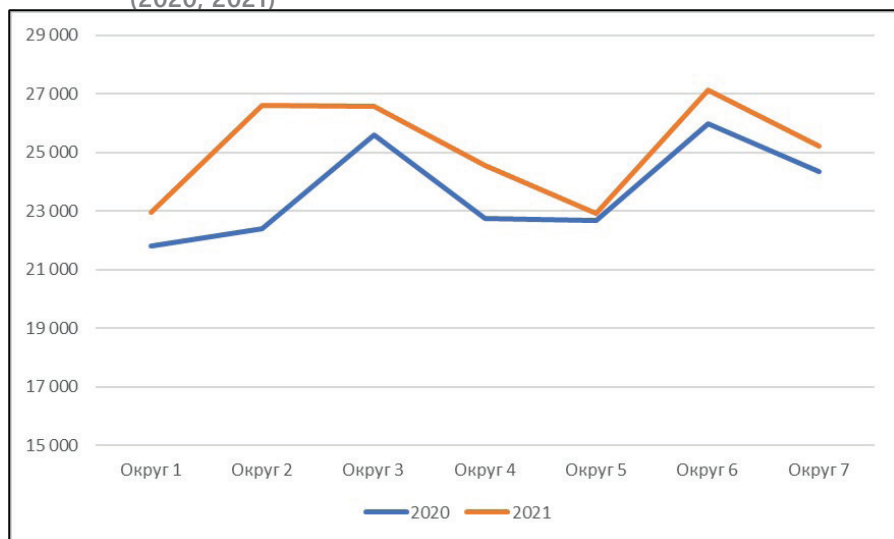


Рис. 7.5. Вартість поточного утримання одного учня за два роки
(2020, 2021)



7.2. Бюджетний процес

Ключовий інструмент для управління містом – бюджет. Бюджетний період – це 1 календарний рік. Період управління бюджетом на один рік називається бюджетним циклом і включає: складання проєкту бюджету, розгляд проєкту бюджету та його затвердження, реалізацію прийнятого бюджету і, насамкінець, звітування про результати виконання бюджету за рік.

Основою для складання бюджету є стан соціально-економічного розвитку громади. Окрім того, бюджет є інструментом досягнення стратегічних цілей, які визначила для себе громада.

Реформа децентралізації дала змогу суттєво наростити дохідну частину місцевих бюджетів. Доходи місцевих бюджетів умовно поділяють на власні (ті, які органи місцевого самоврядування можуть заробити) та передані (ті, які місцевим бюджетам передають з державного бюджету на безповоротній основі. Їх ще називають міжбюджетними трансфертами). Власні доходи бюджету будь-якої міської територіальної громади, у тому числі Маріупольської ТГ, формують:

- податкові надходження (частина від загальнодержавних податків та зборів – податок на доходи фізичних осіб, місцеві податки і збори (податок на майно, єдиний податок, туристичний збір та ін.), податок на прибуток, акциз);
- неподаткові надходження (орендна плата, держмити, штрафи);
- інші надходження: кошти від продажу основного капіталу (кошти від відчуження комунального майна, продажу земельних ділянок), цільові фонди.

Бюджет міської територіальної громади затверджується рішенням ради.

Типова форма рішення про місцевий бюджет регламентується наказом Міністерства фінансів України від 03.08.2018 № 668 “Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет”. Він регулює формат самого рішення (навіть пропонує конкретний текст, звісно, без цифр), а також пропонує кілька додатків. Фактично рішення щодо бюджету можуть відхилятися від цієї типової форми, але загалом повинні її дотримуватися.

Відповідно, бюджет Маріупольської міської територіальної громади на 2021 рік, який прийнято згідно з рішенням Маріупольської міської ради від 23 грудня 2020 року № 8/2-7 “Про бюджет Маріупольської міської територіальної громади на 2021 рік”, містить текстову частину та 13 додатків, а саме:

1. Доходи бюджету.
2. Фінансування бюджету.
3. Розподіл видатків бюджету.
4. Кредитування бюджету.
5. Міжбюджетні трансферти.
6. Розподіл коштів бюджету розвитку за об'єктами.
7. Міські цільові програми.
8. Перелік кредитів (позик), що залучаються міською радою до спеціального фонду бюджету міської територіальної громади у 2021 році від міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів.
9. Об'єкти співфінансування з ДФРР.
10. Субвенції з бюджету міської територіальної громади.
11. Прогнозні індикативні показники доходів та видатків бюджету.
12. Перелік контролюючих органів.
13. Перелік бюджетних установ, закладів.

Текст рішення № 8/2-7 практично збігається з текстом, запропонованим у наказі № 668 (з незначними відхиленнями в кінці). Що стосується перерахованих вище додатків, то перші 7 є такими самими, як у наказі № 668 (у тому ж порядку), а інші додатки розроблені Маріупольською міською територіальною громадою.

Для нашого аналізу відповідним документом є додаток 3 – *розподіл видатків бюджету*.

Протягом бюджетного року можуть вноситися зміни до міського бюджету. Наприклад, протягом 2021 року до бюджету Маріупольської міської територіальної громади вносились зміни 5 разів: 26 лютого, 28 липня, 29 вересня, 24 листопада та 22 грудня.

Під час планування розрахункові обсяги видатків бюджету ТГ визначаються окремо по кожній з бюджетних галузей, зважаючи на загальний ресурс бюджету громади та пріоритетність здійснення видатків.

У процесі підготовки та прийняття бюджету для закладів загальної середньої освіти беруть участь три основні суб'єкти:

1. Муніципальні освітні округи.
2. Школи, представлені їх директорами.
3. Департамент освіти.

Наступні етапи бюджетного процесу можуть бути визначені таким чином:

1. Формування прогнозу бюджету міста.
2. Складання проєкту бюджету міста.
3. Визначення бюджетних лімітів для міста (граничні обсяги видатків):
 - a. Підготовка початкових бюджетних запитів (бюджетний запит).
 - b. Підготовка проєкту міського бюджету (проєкт бюджету).
4. Прийняття міського бюджету (рішення про бюджет).

Ці етапи розглядаються окремо нижче.

Прогноз місцевого бюджету визначається відповідно до:

- Бюджетної декларації на 2022 – 2024 роки (постанова КМУ від 31.05.2021 № 548), а також розподілу міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами на 2022 – 2024 роки, врахованих у граничних показниках видатків та надання кредитів державного бюджету до Бюджетної декларації.
- бюджетної інформації, визначеної Міністерством фінансів України (наказ МФУ від 23.06.2021 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення підготовки пропозицій до прогнозу місцевого бюджету”), де містяться основні положення про розрахунок орієнтовних граничних показників та складання пропозицій до прогнозу місцевого бюджету.

На підставі цього наказу головні розпорядники коштів, а саме: Маріупольська міська територіальна громада, розраховує свою дохідну та видаткову складові для подальшого формування показників до прогнозу бюджету.

На відміну від м. Києва, у м. Маріуполі є два розпорядники коштів, а саме:

- по видатках утримання – Департамент освіти, який фінансує заклади освіти;
- по видатках розвитку – ремонтні роботи та будівництво, реконструкція, субвенція з державного бюджету “Спроможна школа” – Департамент з питань розвитку житлового фонду та ремонтів комунальної власності міської ради.

Наступним кроком є схвалення прогнозу бюджету, затвердженого рішенням виконавчого комітету Маріупольської міської ради від 30.08.2021 № 371 “Про схвалення прогнозу бюджету Маріупольської міської територіальної громади на 2022 – 2024 роки”, де враховано основні прогнозні показники економічного та соціального розвитку Маріупольської міської територіальної громади, доходи бюджету, граничні показники видатків бюджету.

Головні розпорядники бюджетних коштів мають свої граничні обсяги видатків, встановлені Департаментом фінансів МР і узгоджені під час бюджетного процесу. Таблиця 7.6 показує більш детально, згідно з якими документами визначають граничні обсяги при формуванні проекту бюджету.

Таблиця 7.6. Заходи з визначення граничних обсягів головних розпорядників бюджетних коштів

№ з/п	Агент	Дата	Заходи
1	Міністерство фінансів	Липень – серпень	Відповідно до ч. 1 ст. 75 Бюджетного кодексу України доводить до відома лист щодо формування місцевих бюджетів із прогнозом макроекономічних показників на наступний бюджетний рік (лист Мінфіну від 12.08.2021)
2	ДФ МР	Серпень	На основі макроекономічних показників прогнозуються доходи та податки в м. Маріуполі, готуються проекти граничних обсягів (розрахунково)
	ДФ МР	Вересень	Розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Зауважимо, що такі інструкції складаються щороку (наказ Департаменту фінансів Маріупольської міської ради від 21.09.2020 № 41-о "Про затвердження документів, що застосовуються в процесі складання бюджетних запитів")
3	ДФ МР	Вересень – жовтень	Лист головним бюджетним розпорядникам із зазначенням їх граничних обсягів видатків
4	ДО	Серпень – вересень	Наказ Департаменту освіти і науки від 25.08.2021 № 206 "Про підготовку до бюджетного періоду та формування бюджетного запиту на 2022 р."
5	Головні розпорядники бюджетних коштів	Вересень – жовтень	Підготовка бюджетних пропозицій головними розпорядниками коштів
6	Головні розпорядники бюджетних коштів, ДФ МР	Листопад	Обговорення граничних обсягів для окремих головних бюджетних розпорядників (секторів)

Одним із етапів складання місцевих бюджетів є розробка, затвердження та доведення до головних розпорядників коштів Інструкції з підготовки бюджетних запитів, яка визначає механізм розрахунку показників проєкту місцевого бюджету на плановий бюджетний рік та прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди, а також встановлює порядки складання, розгляду та аналізу бюджетних запитів. Загальні підходи до підготовки Інструкції визначені у наказі Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687 "Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів".

Відповідальність за підготовку бюджетних запитів несуть головні розпорядники бюджетних коштів.

Відповідно до ст. 55 Бюджетного кодексу України головний розпорядник коштів (Департамент освіти) при формуванні показників бюджету по освітній галузі насамперед повинен забезпечити планування захищених видатків бюджету. До таких належать: заробітна плата працівників бюджетних установ; придбання медикаментів, продуктів харчування; оплата комунальних послуг та енергоносіїв; соціальне забезпечення. Потім враховуються видатки на утримання установи та видатки бюджету розвитку (придбання обладнання, проведення капітальних ремонтів тощо).

Підготовку початкових бюджетних пропозицій здійснюють школи, а в подальшому Департамент освіти разом з керівниками освітніх округів аналізує потреби шкіл та визначає пріоритетні напрями розвитку, які ДО враховує при формуванні бюджетного запиту.

Для формування проєкту бюджету в галузі "Освіта" для ЗЗСО використовуються такі основні документи:

1. Показники мережі і контингенту учнів на навчальний рік (згідно зі статистичними даними звіту ЗНЗ 1 та наказом ДО "Про затвердження мережі навчальних закладів").
2. Навчальний план закладу освіти, в якому визначаються години викладання педагогічних працівників, він формується на початку навчального року.
3. Тарифікація педагогічних працівників станом на 1 вересня (кількість ставок вчителів, їх заробітна плата).
4. Штатний розпис працівників станом на 1 вересня.
5. Інформація щодо кількості дітей, які мають пільгові категорії.
6. Інформація щодо потреби в коштах на утримання закладу та оновлення освітнього простору на 2022 рік (поточні видатки та видатки розвитку з розшифровками, обов'язковим обґрунтуванням, детальними розрахунками та копіями підтвердних документів тощо).

З метою підготовки обґрунтованих пропозицій до проекту бюджету головний розпорядник коштів готує нормативний документ, у якому зобов'язує керівників навчальних закладів, у тому числі директорів шкіл, надати основні документи для формування показників проекту бюджету та розрахунки своєї потреби як розпорядників коштів нижчого рівня (наказ ДО від 25.08.2021 № 206 "Про підготовку до бюджетного періоду та формування бюджетного запиту на 2022 рік").

Наказ ДО від 25.08.2021 № 206 "Про підготовку до бюджетного періоду та формування бюджетного запиту на 2022 рік" передбачає, що директори навчальних закладів готують інформацію за показниками, які потім використовує Департамент освіти для обрахунків, а саме: показники мережі і контингенту на 2021 – 2022 навчальний рік, показники штатної чисельності та кількості працівників, інформацію щодо кількості дітей, які мають пільгові категорії, інформацію щодо потреби в коштах на утримання закладу та оновлення освітнього простору на 2022 рік (поточні видатки та видатки розвитку) з розшифровками, обов'язковим обґрунтуванням, детальними розрахунками та копіями підтвердних документів з визначенням потреби закладу.

Таблиця 7.7 показує основні заходи, які здійснюються для підготовки пропозицій до проекту бюджету.

Таблиця 7.7. Заходи з підготовки директорами шкіл початкового бюджетного запиту

№ з/п	Агент	Дата	Дія
1	Департамент освіти	20 серпня	Затвердження наказу з підготовки проектів кошторисів та форм до них, параметрів щодо бюджету та доведення до розпорядників нижчого рівня (установ та закладів, підпорядкованих Департаменту освіти)
2	Директор закладу загальної середньої освіти	3 20 серпня по 20 вересня	Готує пропозиції до проекту бюджету, що включає мережеві показники (інформацію про контингент: кількість учнів, в т.ч. пільговиків за категоріями пільг, класів (комплектация), кількість працівників, штатних одиниць та осіб за категоріями (вчителі, інші педагогічні працівники, спеціалісти, МОП); потребу закладу у видатках на утримання та оновлення матеріально-технічної бази (не захищені видатки): придбання меблів, канцелярського приладдя, техніки, господарчих товарів тощо, послуги з обслуговування техніки, заправка картриджів, ремонтні роботи, телефонний зв'язок, інтернет тощо

3	Директор закладу загальної середньої освіти	20 вересня	Надає пропозиції щодо бюджету до Департаменту освіти
4	Централізована бухгалтерія (бухгалтер закладу)	До 20 вересня	Виходячи з показників контингенту та чисельності працівників, навчальних планів, тарифікації, готує пропозиції до проєкту бюджету в частині потреби у видатках на харчування та оплату праці і надає до Департаменту освіти
5	Департамент освіти	3 – 4 тиждень жовтня	Проводить робочу нараду з питань формування проєкту бюджету з керівниками округів
6	Освітній округ	3 – 4 тиждень жовтня	Надає до Департаменту освіти пропозиції щодо пріоритетних видатків

Далі згідно з типовими формами бюджетних запитів, які на сьогодні затверджені наказом МФУ від 17.07.2015 № 648, відповідно до статей 34 та 75 Бюджетного кодексу та з урахуванням особливостей складання проєктів місцевих бюджетів головні розпорядники бюджетних коштів (Департамент освіти) здійснюють розробку бюджетних запитів для подання Департаменту фінансів МР у встановлені ними строки та порядку.

Головні розпорядники бюджетних коштів при цьому повинні забезпечити своєчасність, достовірність та належний зміст поданих бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проєкту місцевого бюджету.

Бюджетний запит подається у паперовому та електронному вигляді за формами: Бюджетний запит на __ - __ роки загальний, Форма 20__-1, Бюджетний запит на __ - __ роки індивідуальний, Форма __-2 - граничні обсяги видатків та Бюджетний запит на __ — __ роки додатковий, Форма __-3 – використовується для формулювання додаткових потреб понад граничний обсяг. ДФ МР не обмежує головних розпорядників коштів у формуванні обсягів додаткової потреби.

Зазначимо, що Департамент фінансів на будь-якому етапі складання і розгляду проєктів місцевих бюджетів здійснює аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На етапі складання проєктів місцевих бюджетів Департамент фінансів проводить робочі наради з головними розпорядниками коштів з питань формування проєкту бюджету, обговорює проблемні питання та додаткові потреби.

На основі результатів аналізу Департамент фінансів приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проєкту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд виконавчим органам відповідних місцевих рад.

Таблиця 7.8 нижче перелічує дії ДФ та Маріупольської міської ради до формування остаточного рішення про бюджет.

Таблиця 7.8. Заходи з підготовки проєкту бюджету на рівні міста

№ з/п	Агент	Дата	Дія
1	Департамент фінансів	1 тиждень листопада	Опрацьовує бюджетний запит (а саме: відповідність цілей напрямам розвитку, завданням цільової програми, межах доведеного граничного обсягу видатків) та опрацьовує додаткову потребу
2	Департамент освіти	2 тиждень листопада	Уточнює розрахунки щодо бюджету після погодження Департаментом фінансів, готує презентаційні матеріали щодо планових видатків на рік та додаткової потреби (за наявності)
3	Заступник міського голови	2 тиждень листопада	Проводить обговорення бюджету з розпорядниками коштів та Департаментом освіти
4	Міська рада	3 – 4 тиждень листопада	Проводить засідання бюджетного комітету, де відбувається обговорення бюджету з Департаментом освіти
5	Департамент освіти	3 дні після бюджетного комітету	Надає уточнені розрахунки до бюджету за підсумками засідання бюджетного комітету
6	Заступник міського голови за напрямом	1 тиждень грудня	Проводить обговорення бюджету із профільною депутатською комісією
7	Міська рада	2 тиждень грудня	Проводить громадське обговорення бюджету (День депутата, який транслюється онлайн)
8	Департамент освіти	2 тиждень грудня	Проводить робочу нараду з питань розподілу бюджету між закладами з керівниками округів
9	Міська рада	2 тиждень грудня	Публікує проєкт рішення про бюджет на офіційному вебсайті міської ради
10	Міська рада	3 – 4 тиждень грудня	Проводить засідання постійних комісій (зі всіма постійними депутатськими комісіями), де проходить досесійне обговорення бюджету

11	Міська рада	4 тиждень грудня	Проводить чергове засідання сесії, на якому приймається рішення про бюджет
12	Міська рада	2 тиждень грудня	Публікує проєкт рішення про бюджет на офіційному вебсайті міської ради

Департамент освіти у міській раді при розгляді проєкту бюджету представляє інтереси керівників освітніх округів та керівників шкіл. Обговорюються обов'язкові потреби шкіл та впровадження інноваційних і пріоритетних питань в освітній галузі, політичні уподобання адміністрації міста та депутатів ради. Однак у разі обґрунтованості й необхідності – надаються понад граничний обсяг видатків додаткові фінансові ресурси. Це в основному стосується ремонтних робіт, будівництва та реконструкції закладів освіти. Скориговані бюджетні видатки обов'язково відображаються у бюджетних запитах.

7.3. Інноваційні бюджетні процедури

Маріупольська міська територіальна громада разом з Департаментом освіти впроваджує інноваційні підходи в систему управління освітньої галузі для більш раціонального та ефективного використання бюджетних коштів. Ці інновації зазвичай з'являються як проєкт або як грантові програми, які доопрацьовуються та вдосконалюються крок за кроком на основі накопиченого досвіду.

Бюджетний процес для середньої освіти дуже жорстко регулюється правовими нормами, що значно ускладнює впровадження нових підходів, розроблених містом. Тим не менш, Маріупольська міська територіальна громада докладає зусиль, щоб зробити цей процес більш прозорим і передбачуваним. У цьому розділі ми розглянемо три інноваційні бюджетні процедури, запроваджені у м. Маріуполі:

1. Проєкт "Чотири активності".
2. Грантова програма "Батьківський фонд".
3. Проєкт "Аутсорсинг непрофільних функцій".

Ці три інноваційні підходи коротко обговорюються в наступних трьох підрозділах.

7.3.1. Проєкт “Чотири активності”

Ціль цього напрямку – створити у школах міста комфортне середовище для навчання дітей, зробити заклади більш енергоефективними.

Міська адміністрація інвестує у поліпшення стану будівель закладів освіти через реалізацію програми “Чотири активності”, яка передбачає певні види ремонтних робіт, здійснення капітальних ремонтів будівель.

Зазначені види робіт затверджуються у Програмі економічного і соціального розвитку Маріупольської міської територіальної громади на відповідний рік з розподілом по закладах. Програма затверджується щороку рішенням сесії Маріупольської міської ради та оприлюднюється на вебсайті.

Реалізація проєкту “Чотири активності” відбувається за рахунок коштів міського бюджету та із залученням видатків державного бюджету. Цікаво те, що на цей напрям було спрямовано залишки не використаної у попередньому році освітньої субвенції.

Ремонт туалетних кімнат, заміна вікон та ремонт дахів передбачає фінансування та завершення робіт протягом одного року та поступове оновлення усіх освітніх закладів.

Слід підкреслити значний вклад міста в облаштування оснащених класів “Нової української школи”. Наприклад, за два роки з цією метою було виділено 20 840,1 тис. грн державної субвенції і 34 213 тис. грн з міського бюджету.

Таблиця 7.9. Проєкт “Чотири активності” (видатки для ЗЗСО, тис. грн)

Напрямок викори- стання коштів	2020 рік			2021 рік		
	Міський бюджет	Субвенція з державного бюджету або залишки ко- штів освітньої субвенції	Разом	Міський бюджет	Субвенція з державного бюджету або залишки ко- штів освітньої субвенції	Разом
НУШ	21 976	7 401	29 377	12 237	13 439	25676
Ремонт туалетних кімнат	18 002		18 002	2 181	11 919	14 100

Заміна вікон	8 655	8 655	4 276	4 276
Ремонт покрівель	10 097	10 097	2 262	2 262

За два роки ремонт туалетних кімнат, заміну вікон та ремонт дахів було проведено у 29 школах у 2020 році та 21 школі у 2021 році. Це допомогло створити у школах міста комфортне середовище для навчання дітей, зробити заклади більш енергоефективними.

7.3.2. Грантова програма “Батьківський фонд”

Основними завданнями програми є створення умов для вирішення питань розвитку матеріально-технічної бази закладів освіти та їх благоустрою, стимулювання ініціативи батьків, прозорість та відкритість благодійних внесків і об'єднання ресурсів місцевої ради та батьківської спільноти.

“Добровільно-примусові” внески у багатьох навчальних закладах стають обов'язком для батьків. Їх прозорість та використання були на дуже низькому рівні. Батьки не завжди знали, куди і на що витрачають їхні гроші. Тому для унеможливлення вказаних проблем та з метою розроблення ефективного механізму залучення додаткового фінансування Маріупольська міська рада затвердила грантову програму “Батьківський фонд” (рішення Маріупольської міської ради від 29.09.2021 № 8/10-932 “Про затвердження Положення про Бюджет громадської участі Маріупольської міської територіальної громади”).

Пріоритетними напрямками грантового фінансування програми “Батьківський фонд” є поліпшення умов для організації освітнього процесу (у тому числі раціональне використання енергоресурсів, благоустрій територій, озеленення, облаштування дитячих ігрових, спортивних майданчиків тощо).

Батьківський фонд формується за рахунок добровільних батьківських внесків, а також добровільних пожертвувань, цільових внесків від фізичних, юридичних осіб та інших коштів, не заборонених чинним законодавством України.

Програма проводиться у три етапи:

I – це рішення про участь, визначення напрямів фінансування на поліпшення освітнього процесу та збір коштів і їх перерахування на відповідні бюджетні рахунки.

Батьківське самоврядування приймає рішення про участь у грантовій програмі, обирає напрям спрямування цих коштів та збирає кошти на бюджетні рахунки закладу, які відкриті в органах Державної казначейської служби України.

Батьки беруть участь у грантовій програмі виключно з метою розвитку закладу, у якому навчаються їхні діти.

II – співфінансування з місцевого бюджету. Місто надає співфінансування на напрями, які обрало батьківське самоврядування закладу освіти та за якими було зібрано кошти на бюджетні рахунки. Сума співфінансування дорівнює сумі коштів, внесених батьками на рахунки.

III – реалізація грантового проєкту. Реалізація проходить після отримання співфінансування містом. Потім заклад освіти разом з Департаментом освіти за процедурою “ProZorro” до кінця поточного року реалізовує грантову програму.

За 2020 – 2021 роки на реалізацію грантової програми по школах було залучено батьківських коштів у сумі 1 498,2 тис. грн та відповідно виділено бюджетне співфінансування у сумі 1 498,2 тис. гривень.

У цій грантовій програмі беруть участь не усі школи, а лише 36 шкіл з 63, а також беруть участь заклади дошкільної освіти, заклади позашкільної освіти та інклюзивно-ресурсні центри.

Найбільше коштів було спрямовано на придбання комп’ютерного та мультимедійного обладнання, будівельних матеріалів та меблів.

Сильні сторони грантової програми “Батьківський фонд”:

- виведення з “тіні” батьківських коштів;
- прозорість та відкритість використання батьківських коштів;
- стимулювання ініціативи батьків;
- взаємодія батьків, адміністрації школи та міської влади для вирішення питань покращення навчального процесу;
- вирішення питань розвитку матеріально-технічної бази закладів освіти та їх благоустрою;
- об’єднання ресурсів місцевої ради та батьківської спільноти.

Слабкі сторони програми: витрачання коштів через програму “ProZorro” передбачає купівлю товару за більш низькою ціною, що іноді не передбачає якість, залишки коштів після придбання товару у кінці року

заклад не може витратити на інші цілі у зв'язку з тим, що співфінансування було цільового спрямування.

7.3.3. Проєкт “Аутсорсинг непрофільних функцій”

Мета цього проєкту – надання більш якісних послуг з обслуговування приміщень та території закладам освіти.

Зазначений проєкт розпочався у 2018 році зі створення комунального закладу “Пральня закладів освіти” (рішення ММР від 27.01.2021 № 8/3-55), основним завданням якого було надання послуг з прання та прасування білизни комунальним закладам освіти на безоплатній основі з метою поліпшення послуги та зменшення навантаження на заклад дошкільної освіти.

У 2021 році було перейменовано комунальний заклад “Пральня закладів освіти” у комунальний заклад “Сервісний центр закладів освіти” (рішення ММР від 30.06.2021 № 8/8-706), а надані повноваження реалізовувалися у проєкті “Аутсорсинг непрофільних функцій” у закладах освіти.

Значно розширились функції Сервісного центру, які здійснюються на безоплатній основі для комунальних навчальних закладів освіти, а саме:

- надання послуг з прання та прасування білизни;
- надання послуг зі збору та транспортування білизни з комунальних закладів освіти;
- надання послуг з підтримки (утримання, проведення поточних ремонтів) в робочому стані інженерного устаткування будівель центрального опалення, водопостачання, каналізації, енергопостачання, електроосвітлення, санітарного устаткування, зонішніх та внутрішніх водостоків, ремонту меблів, віконних та дверних отворів та іншого оснащення;
- надання послуг з хімічистки килимів та м'яких меблів тощо.

Нижче розглянемо сильні сторони проєкту:

- якісне та своєчасне проведення ремонтних робіт;
- залучення кваліфікованих працівників;
- оптимізація витрат штатного розпису закладів освіти шляхом скорочення певних робітничих посад;
- поліпшення умов оплати праці.

Слабка сторона проєкту – це соціальний фактор (скорочення ставок у закладах освіти).

Було скорочено кількість робітничих ставок по школах 179,1 з фондом оплати праці 14457,9 тис. грн (орієнтовна заробітна плата 6,0 тис. грн).

У той же час Сервісний центр виконує більш якісно свої функції з кількістю ставок 113 та з вищою оплатою праці (орієнтовна заробітна плата 12,0 тис. грн).

Висновки

Ми переконані, що досвід бюджетування довоєнного Маріуполя містить інноваційні інструменти, з якими варто ознайомитися іншим міським громадам. Нижче наведено основні висновки, які можна зробити з огляду, представленого в розділах 7.1, 7.2 і 7.3.

До позитивних сторін бюджетного процесу освітньої сфери в Маріуполі належать такі:

1. Правові засади бюджетного процесу та міжбюджетних відносин стосовно місцевих бюджетів визначаються Бюджетним кодексом України. Усі норми Бюджетного кодексу, які регулюють відносини, що виникають на кожній стадії бюджетного процесу, є єдиними для всіх місцевих бюджетів, зокрема поширюються і на бюджети МТГ. Адміністративна структура Маріупольської ТГ у проведенні процесу бюджетування в освіті є досить чіткою. Є головний розпорядник коштів – Департамент освіти, який здійснює управління бюджетними коштами в системі освіти та фінансує заклади освіти. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за *дотриманням бюджетного* законодавства та ефективністю управління бюджетними коштами.
2. На етапі формування освітнього бюджету є позитивний досвід публічного проведення у форматі онлайн-обговорення показників бюджету галузі “Освіта” – День депутата.
3. До формування бюджетних пропозицій Департамент освіти почав залучати керівників створених у місті освітніх округів, що дає змогу більш детально розглянути потреби кожної школи.
4. Заклади освіти в місті Маріуполь мають свої окремі кошториси, вони самостійно проводять процедури закупівель товарів та послуг. Обслуговування та фінансування шкіл з окремими бюджетами здійснюється у Централізованій бухгалтерії при Департаменті освіти. Директор закладу освіти самостійно обирає, куди і на що в першу чергу використовувати бюджетні кошти, які передбачені в кошторисі закла-

ду. Місто має єдині підходи до формування видатків бюджету для загальноосвітніх шкіл. Усі заклади загальної середньої освіти самостійно готують тарифікацію станом на 1 вересня. Формування перших класів у початковій школі залишається за ініціативою директорів шкіл, але й під контролем Департаменту освіти. Як наслідок, наповнюваність класів суттєво відрізняється між закладами (див. рис. 7.2, рис. 7.3).

5. Маріупольська міська територіальна громада разом з Департаментом освіти впроваджує інноваційні підходи в систему освітньої галузі для більш раціонального та ефективного використання бюджетних коштів. Ці інновації зазвичай з'являються як проєкт або як грантові програми, які доопрацьовуються та вдосконалюються крок за кроком на основі накопиченого досвіду. У м. Маріуполі впроваджувались такі інноваційні проєкти:
 - a. Освітні округи.
 - b. Проєкт "Чотири активності".
 - c. Грантова програма "Батьківський фонд".
 - d. Проєкт "Аутсорсинг непрофільних функцій".

До негативних сторін формування бюджету освіти в Маріуполі варто віднести обмежену роль директорів шкіл. Вони готують прогноз чисельності учнів та класів, підсумкову комплектацію, надають пропозиції щодо потреб закладу. Однак у них немає механізму, щоб аргументувати конкретні потреби своїх шкіл. Пропозиції директорів шкіл Департамент освіти опрацьовує та самостійно визначає пріоритетність включення до бюджетних пропозицій, тому що пропозиції директорів шкіл іноді перевищують доведені ліміти у декілька разів. Вчителі та батьки не залучаються до процесу формування бюджету, крім того, відсутні публічні обговорення формування нагальних потреб шкіл.

Посилання

Законодавчі акти

Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI "Бюджетний кодекс України", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 17.07.2015 № 648 "Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0957-15#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 03.08.2018 № 668 "Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0953-18#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793 "Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету", <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17#Text>

Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#n35>

Конституційний Суд (2003), Рішення Конституційного Суду України, 25 грудня 2003 року, справа № 1-45/2003, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03#Text>

Інші джерела

Рішення Маріупольської міської ради від 23 грудня 2020 року № 8/2-7 "Про бюджет Маріупольської міської територіальної громади на 2021 рік" (зі змінами) <https://mariupolrada.gov.ua/uploads/23/119163-8.14-1360.pdf>

Рішення Маріупольської міської ради від 30.06.2021 № 8/8-700 "Про затвердження Положення про муніципальний освітній округ і базовий заклад освіти".

Рішення виконавчого комітету Маріупольської міської ради від 30.08.2021 № 371 "Про схвалення прогнозу бюджету Маріупольської міської територіальної громади на 2022 – 2024 роки".

Розпорядження міського голови від 04.08.2021 № 289р "Про затвердження муніципальних освітніх округів, з закріпленням базових закладів освіти та суб'єктів, які належать до нього".

Рішення Маріупольської міської ради від 29.09.2021 № 8/10-932 "Про затвердження Положення про Бюджет громадської участі Маріупольської міської територіальної громади".

Рішення Маріупольської міської ради від 27.01.2021 № 8/3-55 "Про затвердження комунального закладу "Пальня закладів освіти".

Рішення Маріупольської міської ради від 30.06.2021 № 8/8-706 "Про затвердження комунального закладу "Сервісний центр закладів освіти".

Рішення Маріупольської міської ради від 22.12.2021 № XX "Стратегія розвитку міста "Маріуполь 2030".

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 трансфери 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 уточнюються, 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 якій 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 проектами. 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. Кращі 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 організовувати 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.

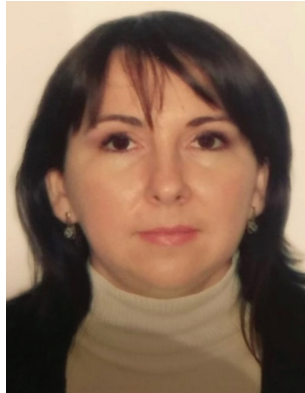
При проведенні аналізу формування видатків було встановлено, що кошти використовувались в основному на придбання комп’ютерного та мультимедійного обладнання, будівельних матеріалів та меблів у заклади освіти. Дуже важливим є залучення місцевих ЗМІ та соціальних мереж до просування інформації про грантову 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 хімчистки 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 60х84/16. 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.