

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-30-23>

УДК 37.014.543

ФОРМУЛЬНЕ ФІНАНСУВАННЯ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РОЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ФІНАНСУВАННІ ШКІЛ

FORMALISATION OF SECONDARY EDUCATION FINANCING IN THE CONTEXT OF DECENTRALISATION AND THE ROLE OF LOCAL COMMUNITIES IN FINANCING SCHOOLS

Застрожнікова Ірина Володимирівна

доктор економічних наук, доцент,
Бердянський державний педагогічний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9988-5288>

Самофалов Дмитро Віталійович

проектний менеджер,
КУ «Агенція розвитку Мелітополя»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8507-4302>

Zastrozhnikova Irina

Berdiansk State Pedagogical University

Samofalov Dmytro

PU "Melitopol Development Agency"

Дана стаття є оглядом формульного фінансування. У ній розглядаються три основних питання: які схеми формульного фінансування шкіл існують, як вони використовуються та які методи формульного фінансування шкіл відповідають стандартам. Формульне фінансування шкіл, на відміну від адміністративного, спирається на математичну формулу, що містить ряд змінних (наприклад, кількість учнів), до кожної з яких прив'язана грошова сума для визначення шкільних бюджетів. У формулах існують основні групи змінних, що засновані на кількості учнів, рівні успішності класу, а також на потребах у фінансуванні. Системи формульного фінансування зазвичай сприяють підвищенню прозорості та підзвітності при низьких адміністративних витратах, а в поєднанні з відповідними додатковими політичними інструментами вони також можуть сприяти справедливості та ефективності.

Ключові слова: формульне фінансування, середня освіта, методи, школа, територіальна громада.

Данная статья является обзором формульного финансирования. В ней рассматриваются три основных вопроса: какие схемы формульного финансирования школ существуют, как они используются и как методы формульного финансирования школ соответствуют стандартам. Формульное финансирование школ, в отличие от административного, опирается на математическую формулу, содержит ряд переменных (например, количество учащихся). В формулах существует основные группы переменных, которые основаны на количестве учащихся, уровне успеха класса и потребностях финансирования. Системы формульного финансирования обычно способствуют повышению прозрачности и подотчетности при низких административных расходах, а в сочетании с соответствующими дополнительными политическими инструментами они также могут способствовать справедливости и эффективности.

Ключевые слова: формульное финансирование, среднее образование, методы, школа, территориальная община.

This article is a review of formula funding. It addresses two basic questions: 1) What formula funding schemes for schools exist and how they are used; and 2) How formula funding methods for schools meet the standards. Formula funding for schools, as opposed to administrative funding – relies on a mathematical formula, contains a number of variables (e.g., number of students), each of which has a monetary amount tied to it to determine school budgets. There are two main groups of variables in such formulas: 1) based on number of students and grade level success; and 2) based on need. The effectiveness of formula funding compared to alternative funding regimes depends on

the details of the formula and on educational policy. Formula funding systems typically promote transparency and accountability at low administrative costs, and when combined with appropriate additional policy tools, they can also promote equity and efficiency. There are several debates going on right now: first, there is a tradeoff between transparency/ease and local sensitivity/complexity. Second, determining how much it costs to teach to a certain standard is problematic and controversial. The main reason for this is that the relationship between education costs and student achievement is largely unknown, and the impact identified is relatively small. Because of the proliferation of formula funding, an extensive academic literature has developed over the past two decades. While much of the literature is specific to national contexts and contributes to the domestic issues of specific countries, there are a small number of studies for general application. The latter, however, remain largely descriptive and only cover evaluation issues very briefly or address specific issues such as corruption. As a consequence, there is very little comparative work on how formula financing methods are evaluated according to different standards. For the most part, the issue has been studied only in EU member states. Much attention is given to countries with extensive experience in evaluating formula finance regimes, such as the US, the UK, Australia, and New Zealand. But unfortunately, developing countries do not take up the issue of the study, which provides difficulties in their educational development.

Keywords: formula financing, secondary education, methods, school.

Постановка проблеми. Фінансування шкіл за формулою, тобто математичною формулою, що містить деякі змінні (наприклад, кількість учнів), до яких прив'язана грошова сума для визначення шкільного бюджету, не є чимось новим. Вона існує з кінця 1960-х років, однак ранні формули використовувалися тільки для розподілу грошей для певної підгрупи шкіл. У 1990-х роках деякі країни, такі як Великобританія, Нідерланди та Нова Зеландія, розширили застосування формульного фінансування на всю шкільну систему, що супроводжувалося радикальною децентралізацією системи шкільної освіти. З того часу формульне фінансування застосовується в різних формах і в ряді інших країн Європи, таких як Нідерланди, Фінляндія та Угорщина [1]. Враховуючи наявний досвід країн Європи, а також постійну нестачу коштів, вивчення аспектів формульного фінансування закладів середньої освіти є актуальним проблемним питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У зв'язку з поширенням формульного фінансування за останні два десятиліття, сформувалася велика база наукових досліджень з визначеної теми. Тематиці формульного фінансування свої праці присвятили декілька українських науковців, а саме Вітренко Ю.М., Савченко І.Г., Соколовська А.М., Каленюк І.С. Більша частина наукових досліджень стосується конкретних країн і сприяє внутрішньому розвитку, а не загальному, існує невелика кількість порівняльних досліджень. Останні, однак, залишаються в основному описовими й лише дуже коротко висвітлюють питання оцінки, або розглядають конкретні питання, такі як корупція. Як наслідок, існує дуже мало порівняльних робіт про те, як режими формульного фінансування оцінюються відповідно до різних стандартів. Крім того, дослідження для конкретних країн, часто мають

фрагментарний характер без будь-якої спільної основи для аналізу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На підставі виявлених досліджень і наукових робіт можна зробити висновок, що література про формульне фінансування значною мірою пов'язана з національним контекстом, що не підходить для загального, а також регіонального застосування й оцінювання ефективності формульного фінансування. Також, деякі автори ставлять під питання обґрунтованість та надійність фундаментальних досліджень, стверджуючи, що для надійного визначення потреб шкіл в ресурсах для навчання учнів за певним стандартом існує занадто мало достовірної інформації. Дослідження за формулами фінансування шкіл, дають пряму категоризацію різних змінних (наприклад, кількість учнів, соціально-економічне походження учнів) і коефіцієнтів (грошових сум, на які множаться змінні для визначення розподілу фінансування). Але ці дослідження не в достатній мірі характеризують важливість різних змінних.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є огляд методів формульного фінансування.

Виклад основного матеріалу дослідження. З поступом децентралізації відповідальність за розвиток загальної середньої освіти повністю переходить до ОТГ. А оскільки до завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади Україна буде повністю покрита об'єднаними громадами, всі заклади загальної середньої освіти будуть знаходитись у власності та повному управлінні громад.

У Постанові № 1088 Кабінету Міністрів України «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами» від 27 грудня 2017 року затвер-

джується формулу розподілу освітньої субвенції. У ній розрахункова наповнюваність класів для районів і ОТГ становить 10 учнів.

Це, звісно, не означає, що на учнів у менших класах держава не виділятиме гроші, таке виділення коштів відбуватиметься, проте, якщо учнів в класі буде менше 10 – цих коштів за формулою не вистачатиме на зарплату вчителя, іноді навіть на мінімальне навантаження. Місцева влада за рішенням своїх депутатів може або самостійно дофінансовувати такі класи чи школи, або ж оптимізувати мережу шляхом створення опорного навчального закладу. З економічного боку вигідніше закрити або понижувати ступінь мало комплектних шкіл, проте, на наш погляд, такі рішення місцева влада має приймати дуже виважено, в залежності від конкретної ситуації у той чи іншій ОТГ та від її фінансової спроможності.

Принципи децентралізації в управлінні освітою базується на: фінансових мотивах (центральний уряд фінансує вимоги сфери освіти не в повному обсязі); мотивах ефективності (надання змоги прийняття окремих рішень на місцевому рівні зменшує витрати для досягнення результатів); політичних мотивах (використання для збільшення у прийнятті рішень ролі громадськості, так саме, як у більшості країн). На наш погляд, фінансовий аспект децентралізації освітньої системи в Україні є основним, адже далеко не всі громади наразі є спроможними [6].

Існує три основні групи змінних, використовуваних у формулі фінансування шкіл:

- базові, засновані на кількості учнів і рівні класу;
- засновані на потребах;
- засновані на навчальному плані або освітній програмі.

Найбільш широко використовуються базові змінні, а саме кількість учнів і рівень знань класу (кількість учнів є єдиною змінною, наприклад, в Польщі і Бразилії).

Більшість формул виділяють гроші школам в основному на основі кількості учнів, наприклад, у Великобританії з 2002–2003 років цей процент становить 75% від загального фінансування за формулою [3], який зазвичай коригується залежно від класу або вікового рівня.

Останнє має скоригувати різні вимоги до навчання різних категорій учнів за стандартним навчальним планом. Наявні показники прості, наприклад, кількість учнів в еквіваленті повного навчального дня на кожному рівні класу або кількість класів. Однак на практиці їх використання є проблематичним, оскільки

школи мають планувати як мінімум на рік вперед, тому фактична кількість учнів або класів невідомі на момент розподілу бюджету. Крім того, якщо фінансовий і навчальний рік не збігаються, що має місце в ряді країн, то повинні бути передбачені механізми, які забезпечують фінансову стабільність шкіл, навіть якщо коефіцієнти формули будуть змінені.

Змінні, засновані на потребах, включаються в формули фінансування шкіл для того, щоб врахувати потреби в додаткових ресурсах для навчання учнів з обмеженими можливостями або з неблагополучних соціально-економічних верств.

Додаткові ресурси покликані забезпечити додаткову допомогу таким учням, пропонуючи їм додатковий навчальний час, спеціалізовані навчальні матеріали та менші класи. Це робиться для забезпечення справедливості та адекватності освіти [4], хоча школи часто мають право на свій розсуд використовувати ці додаткові кошти.

У багатьох країнах оцінка порушень проводиться окремими від шкіл установами, які надають доступні та надійні дані про порушення здатності до навчання, широко використовувани в якості показників у формулі фінансування [5].

Неблагополучне походження учнів може бути виміряне кількома різними способами, країни найчастіше використовують легкодоступні показники, такі як право на безоплатне шкільне харчування.

Змінні, засновані на навчальному плані або освітній програмі, враховують різні наслідки для ресурсів, пов'язані з розширеними й спеціальними освітніми програмами, такими як музика, іноземні мови або спортивна освіта. Більші витрати можуть бути викликані додатковими курсами, більш дорогими навчальними матеріалами, більш високою заробітною платою вчителів-фахівців. Індикатори беруться зі списку певних програм, а одиницею виміру може бути школа або курс.

Змінні, засновані на характеристиках школи, відображають різницю у витратах, що виникають через розмір школи, відносної ізольованості шкільної спільноти, фізичних аспектів шкільних приміщень і місцевого рівня цін. Розмір школи істотно змінює вартість освіти в розрахунку на одного учня: маленькі школи, як правило, обходяться дорожче в розрахунку на одного учня, ніж великі. Ізольовані й сільські громади, як правило, несуть вищі витрати, наприклад, через додатковий витрат на проїзд. Деякі шкільні будівлі старіші або занадто великі, що вимагає великих витрат на

їх утримання. Регіональні відмінності в рівні цін впливають на більшість чинників витрат, часто включаючи зарплату вчителів, а також на більш очевидні складові, такі як витрати на опалення. Показники цих відмінностей беруться з офіційної статистики, наприклад, кількість учнів, що навчаються в школі, щільність населення шкільного округу, вік шкільної будівлі та регіональний рівень цін.

Для прикладу роботи зі змінними, розглянемо прозорий метод визначення фінансування бюджетних коштів. (рисунок 1). Даний метод заснований на розумінні стандарту як добутку вартості одиниці послуг, кількості дітей та якості надання послуг. Будь-які відхилення від стандарту, можуть свідчити про нецільове використання коштів.

Перший, національний рівень, передбачає використання системи поправочних коефіцієнтів, котрі враховують об'єктивні умови освітнього процесу та особливості реалізації освітніх програм. Для розрахунку, використовується наступна формула:

$$S_i = НСФ \times k_i \times N_i + A_i,$$

де $НСФ$ – встановлений для даного муніципального закладу освіти стандарт фінансування;

k_i – поправочний коефіцієнт;

N_i – контингент учнів обраного навчального закладу;

A_i – доля фінансування від громади, грантів, розподілу коштів від опорного закладу та т.і.

Другий рівень – бюджетне фінансування від муніципалітету, враховуючи встановлений порядок розрахунку поправочного коефіцієнта для навчальних закладів. Для стандарту цього рівня, використовується наступна формула:

$$МСФ_i = НСФ \times k_i \times МСФ_{стими} + H_{kpi} + H_{pri},$$

де $МСФ_{стими}$ – стимулюючий норматив фінансування;

H_{kpi} – стандарт фінансування комунальних витрат, встановлений в навчальному закладі;

H_{pri} – стандарт фінансування інших витрат, встановлений в навчальному закладі.

Стимулюючий норматив, у свою чергу розраховується як розмір стимулюючого нормативу на розвиток системи освіти у всьому муніципалітеті та доданий розмір стимулюючого нормативу на розвиток освітнього процесу.

Третій рівень, вираховується за допомогою наступної формули:

$$\Phi_i = \Phi OT_i + \Phi_{yi} + \Phi_{mi} + \Phi_{kani},$$

де ΦOT_i – об'єм фонду оплати праці загальноосвітнього закладу;

Φ_{yi} – об'єм навчальних витрат;

Φ_{mi} – об'єм матеріальних витрат;

Φ_{kani} – об'єм капітальних витрат.

З державного бюджету до закладів загальної середньої освіти, через об'єднані тери-

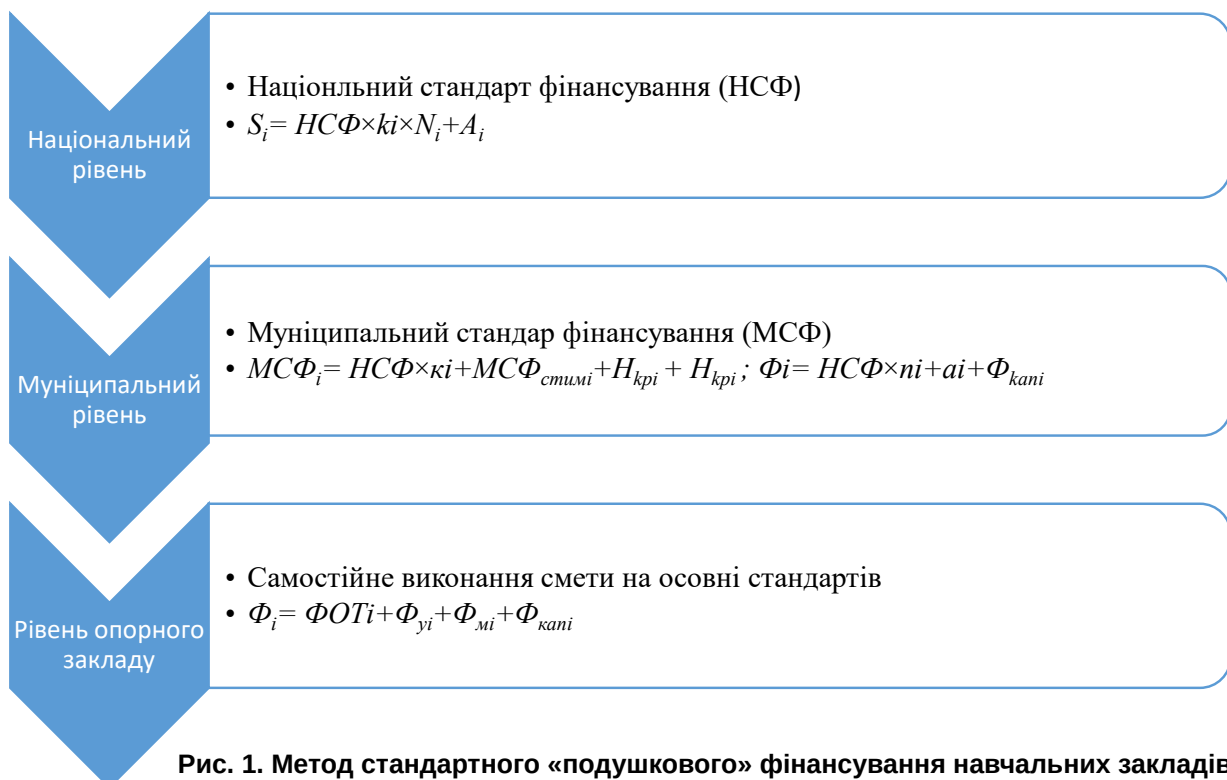


Рис. 1. Метод стандартного «подушкового» фінансування навчальних закладів

торіальні громади, нараховується освітня субвенція на оплату праці з нарахуваннями педагогічним працівникам у частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти, що включає до себе стандарт фінансування національного рівня, розглянутий вище, чи інших видатків, котрі також спираються на змінні з формул.

Щодо субвенцій з обласного бюджету, котрі також включають до себе поправочний коефіцієнт, стандарти фінансування на комунальні та інші витрати і стимулюючий норматив, розподіл коштів виконується на основі шкільних нормативів, тобто їх характеристик.

Громада (у випадку централізованої бухгалтерії) чи опорний навчальний заклад, використовуючи вже самостійний рівень фінансування, за допомогою формули з використанням обсягів навчальних, матеріальних та капітальних витрат, розподіляє кошти, отримані від обласної субвенції, чи інші залучені спонсорські кошти або гранти, на закупівлю будівельних матеріалів, обладнання та інших витрат, спираючись на стандарти формульного фінансування.

Але, ще до визначення усіх цих показників, їх узгодження та перевірку, існують великі складнощі. Саме тому, як парадокс, існує тенденція щодо жорстких рамок фінансування, не дивлячись на це, що за допомогою самих рамок, у нашому випадку, формул стимулюється децентралізація закладів освіти. Немає нормативів забезпечення закладів освіти, відповідно відсутні повні дані витрат на одного учня з урахуванням коштів державного, обласного та місцевих бюджетів, коштів батьків. Це призводить до нерівномірності та суб'єктивності розподілу фінансових коштів державного та місцевих бюджетів на рівні області, міста, району чи ОТГ. Наявне також часткове накопичення коштів освітньої субвенції в областях і на рівні місцевого самоврядування і, відповідно, ці кошти не надходять до кінцевих споживачів – закладів освіти.

Навіть після визначення змінних і показників, які будуть використовуватися у інших різноманітних формулах фінансування шкіл, залишається складне питання: які грошові значення або коефіцієнти докласти до кожного показника. Кожна змінна формули фінансування може бути пов'язана з конкретними базовими витратами (наприклад, додаткові витрати на забезпечення розширеної музичної навчальної програми та грант, що виділяється школам на таку програму). Проте, ці вправи завжди залишають значний про-

стір для політики. Основна причина полягає в тому, що прийняття рішення про очікувану якість шкільної освіти за своєю природою є політичним рішенням [7].

Загалом, формульне фінансування шкіл підвищує ефективність шкільних витрат за рахунок виділення тільки мінімально необхідних ресурсів, усуваючи накопичену неефективність історичного (поступового) фінансування. Це твердження, звичайно, ґрунтується на тому, чи в змозі органи управління освітою визначити рівень мінімально необхідних ресурсів з розумною точністю, що є дискусійним питанням [10]. Ще один аргумент, що висувається в літературі, полягає в тому, що формули сприяють підвищенню ефективності, дозволяючи школам контролювати свої ресурси й використовувати їх найкращим чином.

Однак, формула фінансування не надає позитивного впливу на ефективність, якщо фінансований орган не може обґрунтовано визначити необхідний рівень ресурсів і/або при визначенні коефіцієнтів та показників формули переважають політичні конфлікти і торги. Більш того, навіть якщо формульне фінансування шкіл поєднується з автономією шкіл, неясно, які мотиви спонукають навчальні заклади економити свої ресурси. Ретельний аналіз впливу формул фінансування шкіл на ефективність в літературі практично відсутній. Є деякі свідчення того, що місцеві органи влади можуть сприяти підвищенню ефективності через формули шкільного фінансування, створюючи стимули для ефективного розміру шкіл і зменшуючи надлишкові потужності.

Висновки. В цілому, не існує однозначної відповіді на питання про те, чи є формульне фінансування перевагою в порівнянні з альтернативними режимами фінансування. Це значною мірою залежить від деталей формули й від більш широкого середовища освітньої політики. Проте, системи формульного фінансування зазвичай сприяють підвищенню прозорості та підзвітності, а в поєднанні з добре підібраними додатковими політичними інструментами вони часто сприяють справедливості і ефективності. Введення формульних режимів фінансування підвищує прозорість шкільних фінансів як для державних органів, так і для зовнішніх зацікавлених сторін, оскільки стає ясно і чітко видно, що і на яку суму фінансується. Підвищення прозорості фінансів сприяє підзвітності шкіл, особливо якщо показники, використовувані у формулі, не піддаються маніпуляціям з боку навчальних закладів.

Критерій прозорості передбачає, що система фінансування має бути зрозумілою, а відповідна інформація, така як джерела фінансування, порядок витрачання ресурсів, повинні бути легко доступні для зацікавлених сторін. Це також сприяє підзвітності шкіл перед громадськістю і владою. Дані про прозорість формули фінансування шкіл в основному позитивні: в більшості країн введення режиму формульного фінансування підвищило прозорість як для державних органів, так і для батьків здобувачів середньої освіти.

Що стосується майбутніх напрямків розвитку формульного фінансування середньої освіти, то слід зробити кілька пропозицій: По-перше, ще тривають дискусії про достатнє шкільне фінансування. Ймовірно, також привернуть значну суспільну увагу, дослідницькі зусилля, які звернуть увагу до політичних сил. По-друге, все це буде значною мірою підкріплено активними науковими дослідженнями щодо зв'язку між шкільними ресурсами й успішністю учнів, а також по виявленню успішних освітніх заходів всередині країн і в усьому світі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development / The General Assembly of United Nations. 2015. September. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=E
2. Каленюк І.С. Економіка освіти : Навчальний посібник. Київ : Знання України, 2003. 102 с.
3. Ларіонова М.В. Актуальні питання розвитку освіти в країнах ОЕСР : посібник. Москва : Будинок ГУ ВШЕ, 2005. 149 с.
4. Гаврилук Р.В. Основи управління школою : книга. Київ : Освіта, 2007. № 2.
5. Fullan M. Change forces: Probing the Depths of Educational Reform. London : The Falmer Press, 1993.
6. Застрожнікова І.В. Принципи децентралізації в управлінні освітою. *Науковий вісник: Державне управління*. 2019. № 2. С. 59–65.
7. Пінчук Є.А. Генезис поняття і сутності модернізації освіти. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія : Філософія. Політологія*. 2009. Вип. 92. С. 29–35.
8. INCA Education around the World. USA: Organisation/control of education system. 2.1 Organisation and control of system/structure – London. INCA, QCA, NFER. URL: <http://www.inca.org.uk/1332html>
9. Фінансування освіти: скільки, кому і як? URL: <http://www.euroosvita.net/index.php/?category=1&id=4879>
10. Освіта для сталого розвитку. Освіта і наука на порозі третього тисячоліття : Тезис. Міжн. Конгресу. URL: <http://www.unesco.org/education/desd>
11. Юрченко М. Особливості функціонування сучасної шкільної освіти в Іспанії: науковий журнал. Київ : Ін.-т педагогіки НАПН України, 2011. С. 65–75.

REFERENCES:

1. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development / United Nations General Assembly. 2015. September. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=E
2. Kalenyuk I.S. (2003) *Economika osvity* [Economics of education]. Kyiv: Znannya Ukrainy.
3. Laryonova M.V. (2005) [Actualities of the development of education in the OECD countries: handbook]. Moscow: GU HSE Budynok, 149 p.
4. Gavriliuk R.V. (2007) *Osnovy upravlinnia shkoloiu: knyha* [Fundamentals of school management: a book]. Kyiv: Osvita.
5. Fullan, M. (1993) *The Forces of Change: Probing the Depths of Educational Reform*. London: Fulmer Press.
6. Zastrozhnikova I.V. (2019) *Pryntsypy detsentralizatsii v upravlinni osvitoiu* [Principles of decentralization in education management]. *Scientific Bulletin: Public Administration*, 2, 59–65.
7. Pinchuk E.A. (2009) *Henezys poniattia i sutnosti modernizatsii osvity* [Genesis of the concept and essence of modernization of education]. *Kyiv National Taras Shevchenko University. Series: Philosophy. Politology*, 92, 29–35.
8. INCA Education Around the World. U.S.: Organization/control of the education System. 2.1 Organization and control of the system/structure. London. INCA, QCA, NFER. Available at: <http://www.inca.org.uk/1332html>
9. Financing Education: how much, to whom, and how? Available at: <http://www.euroosvita.net/index.php/?category=1&id=4879>
10. Education for Old Development. Education and Science on the Threshold of the Third Millennium: Abstract. International. Congress. Available at: <http://www.unesco.org/education/desd>
11. Yurchenko M. (2011) *Osoblyvosti funktsionuvannia suchasnoi shkilnoi osvity v Ispanii: naukovyi zhurnal* [Particularities of functioning of school education in Spain: A scientific journal]. Kyiv: Institute of Pedagogy NAPN of Ukraine.