

Як фінансуються школи та як покращити систему їх фінансування

<https://eo.gov.ua/yak-finansuiutsia-shkoly-ta-iak-pokrashchty-systemu-ikh-finansuvannia/2021/06/24/>

Право на якісну освіту в безпечних і нешкідливих умовах може бути реалізоване виключно за умови достатнього фінансування освіти та ефективного використання цих коштів. Без виконання цієї критичної умови якісна освіта неможлива, оскільки будь-який із компонентів створення та функціонування освітньої системи неминуче впирається в питання коштів. Переконалий, що саме достатнє фінансування освіти та ефективне витрачання коштів є однією із головних умов забезпечення права на якісну і доступну освіту та створює належні умови для рівного доступу до здобуття освіти.

Реалізація права на освіту передбачає достатнє фінансування освіти державою, яка, відповідно до міжнародного права, зобов'язана використовувати максимум своїх наявних ресурсів, щоб реалізувати це право.

Стаття 78 Закону України [«Про освіту»](#) визначає, що держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7% валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством.

Ми проаналізували проблеми фінансування закладів загальної середньої освіти та розробили певні пропозиції для вдосконалення системи їх фінансування.

Як фінансуються школи

Відповідно до [Бюджетного кодексу України](#) та Законів України [“Про освіту”](#), [“Про повну загальну середню освіту”](#), фінансування державних і комунальних закладів загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством, наприклад, благодійної допомоги, грантів тощо.

З державного бюджету заклади загальної середньої освіти отримують освітню субвенцію на оплату праці з нарахуваннями педагогічним працівникам у частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти. Також для закладів загальної середньої освіти з державного бюджету виділяються [субвенції](#) на підтримку Нової української школи, організацію інклюзивної освіти, субвенція «Спроможна школа для кращих результатів» для підтримки опорних шкіл — на ремонти, закупівлю обладнання та автобусів.

Проблеми фінансування закладів загальної середньої освіти

Проблеми фінансування закладів освіти умовно можна розділити на:

- загальні проблеми фінансування галузі;
- проблеми утримання та розвитку закладу освіти, його матеріально-технічного забезпечення на рівні, достатньому для виконання вимог державних стандартів, ліцензійних умов, вимог трудового законодавства, охорони праці, безпеки життєдіяльності, пожежної безпеки тощо;

- проблеми заробітної плати працівників.

Загальною проблемою, що перешкоджає прозорому та відкритому розподілу коштів, є неузгодженість відкритих даних у сфері освіти щодо фінансування закладів освіти, відсутні узгоджені й верифіковані реєстри здобувачів освіти, реєстр педагогічних працівників.

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.

Також немає чіткого алгоритму отримання школами коштів на підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Тому педагогічний працівник може реалізувати своє право вільно обирати форми, види, напрями, суб'єкта підвищення кваліфікації або якщо підвищує кваліфікацію за власний рахунок або в суб'єкта, що надає безоплатні послуги.

Проблеми виплати заробітної плати педагогічним працівникам

До освітнього омбудсмена неодноразово зверталася адміністрація закладів загальної середньої освіти щодо недостатньої кількості коштів для виплати заробітної плати педагогічним працівникам. Через це керівники

закладів освіти та органів управління освітою змушені зменшувати надбавку за престижність, економити на виплаті премій, матеріальної допомоги на оздоровлення педагогів. Щодо зменшення надбавок і доплат також зверталася доволі велика кількість педагогічних працівників. Тим не менш, в освітній субвенції закладено середню (розрахункову) заробітну плату вчителя закладу загальної середньої освіти вищої категорії з відповідними нарахуваннями на плановий бюджетний період і надбавкою за престижність **25%**.

Причин зменшення надбавок і доплат педагогічним працівникам є кілька. Одна із найпоширеніших — неправильний розрахунок освітньої субвенції органами управління освітою, адже під час нарахування необхідно враховувати багато показників і даних. А виправити помилки, коли вже є затверджений державний бюджет на відповідний рік, доволі важко та задовго.

Інша поширена причина — формула освітньої субвенції побудована так, щоб стимулювати органи управління освітою оптимізувати мережу закладів загальної середньої освіти та ефективно використовувати кошти. Субвенція не бере до уваги школи та ставки вчителів, а лише учнів, бо саме їм надається освітня послуга. Розмір субвенції знижується для шкіл із малою кількістю учнів.

Також є випадки, коли органи управління освітою економлять освітню субвенцію, щоб використати її наступного року для покращення матеріально-технічного стану закладів загальної середньої освіти. [За даними Міністерства фінансів](#)

[України](#), станом на **01.01.2021** року на рахунках місцевих бюджетів утворилося **5,3** млрд грн невикористаних залишків освітньої субвенції. Це економія як за **2020** рік, так і за попередні роки. Але, ознайомившись із сумами залишків, можна помітити, що частина коштів залишків освітньої субвенції перебуває на рахунках областей, тобто ці кошти не дійшли до органів місцевого самоврядування, відповідно не дійшли й до закладів освіти.

Проблемою також є відсутність порядку розподілу коштів освітньої субвенції у громадах, тому розподіл коштів здійснюється за логікою засновника, на підставі штатних розписів, тарифікаційних списків та інших документів. Водночас скарги до освітнього омбудсмена вказують на наявність суб'єктивного впливу під час розподілу субвенції в деяких громадах.

18 березня **2021** року набула чинності [постанова Кабміну](#) від **17** березня **2021** р. № **209** “Про внесення змін до формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами”, яка вдосконалює формулу розподілу освітньої субвенції.

Матеріально-технічне забезпечення закладів загальної середньої освіти

Утримання та розвиток, матеріально-технічне забезпечення закладів загальної середньої освіти здійснюється за рахунок органів місцевого самоврядування.

Школи отримують субвенції з державного бюджету. Але існують проблеми в розподілі освітніх субвенцій, призначених на утримання та розвиток закладів освіти на місцях, а також проблемою є суб'єктивність щодо їх

розподілу. Тому частина закладів освіти не отримує їх у повному обсязі.

Головна неузгодженість у фінансуванні закладів освіти — це відсутність орієнтовних нормативів забезпечення учнів.

Як зазначають автори посібника [«Фінансова спроможність бюджетів перспективних об'єднаних територіальних громад»](#), територіальні громади сіл (селищ, міст) забезпечують рівень надання послуг у сфері освіти з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Тому важливим є розрахунок її фінансової спроможності, що дозволяє змодельовати бюджет перспективної громади, визначити необхідність аналізу резервів для збалансування доходів і видатків.

Проте фінансова спроможність бюджетів органів місцевого самоврядування в умовах реалізації адміністративно-територіальної реформи доволі різна, і це відображається на утриманні й розвитку закладів освіти та їх матеріально-технічному забезпеченні. Тож спроможні громади фінансують освіту на достатньому рівні, піклуються про розвиток мережі, здійснюють ремонти та будівництво нових закладів освіти, а в інших громадах через брак коштів фінансування відбувається за принципом «латання дірок» або за залишковим принципом.

Водночас наявна інша тенденція: фінансово спроможні громади певним чином здійснюють економію на освітніх видатках. Тому частина громад, як фінансово спроможних, так і неспроможних, частку витрат на

утримання та матеріально-технічне забезпечення закладів освіти перекладають на батьків.

Ефективність утримання та матеріально-технічне забезпечення закладів освіти також залежать від того, чи має заклад освіти фінансову автономію. Через це директору школи простіше звернутися до батьків, щоб вирішити матеріально-технічні проблеми, ніж до відповідного управління освітою. Ускладнює цю проблему відсутність системи планування витрат закладів освіти.

Як стверджують автори аналітичного звіту [«Автономія закладів освіти та її вплив на якість управління освітою столиці»](#), керівники закладів освіти принципово підтримують запровадження автономії, розуміють її сутність, у тому числі фінансову, але потребують допомоги в її запровадженні.

Побори з педагогів та батьків на утримання шкіл

Як ми вже згадували вище, частина фінансово спроможних та неспроможних громад частку витрат на утримання шкіл перекладають на батьків. У багатьох громадах батьки здійснюють ремонти, закупівлю товарів і послуг для закладів освіти, закупівлю продуктів харчування тощо. До освітнього омбудсмена зверталися батьки, які скаржилися, зокрема, на вимогу здавати кошти на туалетний папір та паперові рушники, комп'ютерне обладнання для вчителя, вимогу придбати шкільну форму певного кольору в певному магазині тощо. Дуже часто побори перетинаються з дискримінацією та булінгом.

Частину батьківських коштів збирають до різноманітних благодійних фондів і громадських організацій, які начебто пов'язані із закладами освіти. Утримання цих фондів і громадських організацій, а також заробітна плата їх працівників здійснюється також за рахунок батьків. А кошти, що накопичуються на рахунках, не завжди використовуються для фінансування потреб закладів освіти. У багатьох закладах освіти кошти збираються готівкою так званими батьківськими комітетами або/та педагогічними працівниками, і лише невелика частина батьківських коштів надходять на спеціальні казначейські рахунки й відображені в кошторисах закладів освіти. Основна функція батьківського комітету перетворилася на вирішення організаційних і матеріальних питань. Навіть організація масових заходів у школах, урочисті події із привітанням вчителів на свята, похід до театру або музею зводяться до збирання коштів. А ще додається збирання коштів на «потреби класу», прибирання, вирішення різних дрібних побутових питань. У багатьох школах офіційно вчителі перестали вирішувати грошові питання, тому найчастіше просять батьків самотійно й добровільно визначати потреби та збирати необхідні кошти.

Скарги до освітнього омбудсмена демонструють, що примусове вимагання благодійних внесків із батьків на утримання є однією із найгарячіших проблем освіти, яка загострилася під час пандемії, адже фінансовий стан родин погіршився, а частина батьків втратили роботу.

На жаль, досліджень щодо обігу та кількості батьківських коштів, які витрачаються ними на утримання закладів освіти, поза межами сплачених податків не проводилося. [Громадська організація «Батьки SOS»](#) 2017 року намагалася з'ясувати, скільки коштів здають батьки на потреби шкіл і садочків міста Києва, і за їхніми даними це близько 2 млрд грн на рік. Але скільки цих коштів було витрачено саме на утримання закладів освіти, невідомо.

Вчителі також скаржаться на примус частину своєї заробітної плати витрачати на утримання закладів освіти та оцінювання їхньої професійної діяльності залежно від розміру витрачених коштів. Ці проблеми нівелюють головний принцип – доступності та безоплатності освіти.

Що робити, аби покращити систему фінансування шкіл

У тексті ми приділили увагу фінансуванню закладів загальної середньої освіти. Тому зазначаємо пропозиції, акцентуючи увагу на закладах цього рівня освіти, хоча більшість із них актуальні й для закладів дошкільної, позашкільної та професійно-технічної освіти, бо система фінансування освіти має багато спільних проблем для різних закладів.

Пропонуємо:

- Створити загальнодоступну цілісну інформаційну освітню систему, що призначена для отримання, обробки та зберігання інформації (відкритих даних у сфері освіти), отриманої від суб'єктів у сфері освіти. Система дозволить консолідувати, моніторити, аналізувати фінансову й

нефінансову інформацію, формувати аналітичні звіти по кожному із процесів.

- Створити узгоджені та верифіковані реєстри здобувачів освіти, реєстр педагогічних працівників.
- Розробити прозору й відкриту процедуру розрахунку та розподілу освітніх субвенцій від МОН до закладів освіти й навпаки. Автоматизована частина такої процедури може стати частиною згаданої вище системи.
- Розробити орієнтовні нормативи забезпечення здобувачів освіти різних рівнів освіти.
- Сприяти розвитку приватних закладів освіти та отриманню ними субвенції в частині здобуття учнями загальної середньої освіти й дошкільної освіти.
- Сприяти зменшенню залучення коштів батьків здобувачів освіти на утримання закладів освіти, їх легалізації — виведенню з тіньового обігу.
- Сприяти отриманню фінансової автономії закладами освіти.
- Провести навчання працівників органів управління освітою та керівників закладів освіти щодо розрахунку освітньої субвенції, отримання фінансової автономії закладами освіти.
- Запровадити дієвий механізм фінансування порядку підвищення кваліфікації педагогічних працівників.
- Внести зміни до законодавства, якими зобов'язати керівника закладу освіти формулювати потреби закладу та звертатися до

засновника із запитами щодо їх виконання, а засновника – зобов'язати надавати аргументовані відповіді на ці запити із вказанням можливості їх виконання та орієнтовними термінами.

Докладно про проблеми фінансування закладів інших рівнів освіти читайте у розділі річної доповіді освітнього омбудсмена, презентація якої відбудеться у період кінця червня – початку липня.

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».