



ECONOMISC

ЕКОНОМІКА

УДК 37.07

ІНСТРУМЕНТИ ОПТИМІЗАЦІЇ ОСВІТНЬОЇ МЕРЕЖІ

Лілія Беновська

ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», Львів, Україна

Резюме. З'ясовано, що активом розвитку територіальної громади є школа як осередок формування людського капіталу та як установа, що потребує ефективного фінансування та управління. Визначено основні проблеми розвитку освітньої мережі територіальних громад Львівської області; що пов'язані з невідповідністю розвитку освітньої мережі демографічній ситуації в області, а також неефективною системою управління освітніми закладами. Неоптимізована освітня мережа є тягарем розвитку територіальної громади, так як громада вимушена витратити власні кошти на фінансування освітніх потреб, що, в свою чергу, обмежує фінансування інших видів діяльності, зокрема інфраструктурних видатків, видатків розвитку, що є важливими для життя громади. Проведення реформи адміністративно-територіальної децентралізації сприяло посиленню ролі місцевих органів влади в управлінні освітньою інфраструктурою, зростанню автономії освітніх закладів та активному залученню громадськості до розв'язання проблем управління ними. Визначено та проаналізовано основні інструменти оптимізації освітньої мережі територіальних громад в умовах реформи децентралізації. На думку автора, це: зміна принципів фінансування та перехід до «фінансування на одного учня», використання освітньої субвенції та кількісних критеріїв для фінансування шкіл з державного бюджету, формування освітніх округів та опорних закладів. Львівська область порівняно з іншими областями досить динамічно реформувала освітню мережу. Однак, об'єднані територіальні громади Львівської області є менш активними засновниками опорних навчальних закладів, ніж райони, а учні, що у них навчаються, демонструють нижчий рівень знань з оцінювання державної підсумкової атестації та зовнішнього незалежного оцінювання. Визначено вплив освітньої субвенції на зміни освітньої мережі Львівської області. З'ясовано, що застосування буферів при розрахунку індексу фінансової спроможності шкільної мережі у 2021 році суттєво вплинуло на рівень диференціації індексу фінансової спроможності. Такий підхід може стати на перешкоді оптимізації шкільної мережі.

Ключові слова: територіальна громада, освіта, освітня інфраструктура, оптимізація мережі закладів, фінансування, децентралізація.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2021.03.007

Отримано 19.05.2021

UDC 37.07

OPTIMIZATION TOOLS OF EDUCATION NETWORK

Liliya Benovska

«Institute of regional research named after M. I. Dolishniy the NAS of Ukraine»,
Lviv, Ukraine

Summary. It is determined that school as a center of human capital formation, and as an institution requiring effective funding and management is the asset of the territorial community development. The main problems of the development of educational network of territorial communities in Lviv region related to the inconsistency of the educational network development to the demographic situation in the region, as well as the inefficient management system of educational institutions are identified in this paper. Non-optimized educational network is a burden on the development of the local community, as the community is forced to spend its own funds to finance educational needs, which in turn limits the funding of other activities, including infrastructure expenditures, development expenditures which are important for community life. The implementation of administrative and territorial decentralization reform facilitated the strengthening of local authorities role in educational infrastructure management, the increase of educational institutions autonomy and active public involvement in solving the problems of their management. The main tools for optimizing the educational network of local communities in the context of decentralization reform are identified and analyzed in this paper. The author considers them as: change of the principles of funding and transition to «funding per student», use of educational subvention and quantitative criteria for funding schools from the state budget, formation of educational districts and support institutions. Compared to other regions, Lviv region has dynamically reformed its educational network. However, the united territorial communities of Lviv region are less active founders of basic educational institutions than districts, and the students who study there, demonstrate lower level of knowledge in the assessment of the state final attestation and externally independent assessment. The influence of the educational subvention on the changes of the educational network in Lviv region is determined. It is determined that the use of buffers in the calculation of the index of financial capacity of the school network in 2021, significantly affected the level of differentiation of the index of financial capacity. This approach can be an obstacle to the optimization of the school network.

Key words: territorial community, education, educational infrastructure, institutions network optimization, financing, decentralization.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2021.03.007

Received 19.05.2021

Постановка проблеми. Важливим активом розвитку територіальної громади є школа як осередок соціальної згуртованості та стійкості в громаді. Через освітній процес відбувається покращення залученості молоді до суспільного життя громади, формується людський капітал. Кожна людина може бути рушійною силою, активом розвитку громади, якщо її навички, таланти, знання, отримані в школі, використовуються для добра спільноти. З іншого боку, школа, як освітня інфраструктура, також є активом розвитку громади, адже згідно з економічною теорією вона має грошову оцінку та потребує ефективного управління й фінансування. Неоптимізована освітня мережа є тягарем розвитку територіальної громади, так як громада вимушена витратити власні кошти на фінансування освітніх потреб, що, в свою чергу, обмежує фінансування інших видів діяльності, зокрема інфраструктурних видатків, видатків розвитку, що є важливими для життя громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Проблеми управління загальною середньою освітою в Україні неодноразово піднімали у працях Г. Єльнікова [1],

І. Сторонянська [2], С. Шульц. Фінансування освітньої галузі з місцевих бюджетів та оптимізації освітньої мережі набули висвітлення в наукових працях таких учених і практиків, як О. Демків [4], М. Барановський, О. Барановський [5], С. Лондар [6]. Однак питання дослідження нових інструментів оптимізації освітньої мережі є актуальними для науковців і практиків, і потребують подальших досліджень.

Метою статті є визначення та аналіз основних інструментів оптимізації освітньої мережі Львівської області.

Постановка завдання. Для досягнення поставленої мети визначено такі наукові завдання: з'ясувати особливості та проблеми розвитку освітньої мережі територіальних громад в умовах децентралізації влади, дослідити інструменти оптимізації освітньої мережі. Для вирішення поставлених завдань використано такі методи: аналіз, синтез, узагальнення, аналогія, системний підхід, статистичний метод.

Виклад основного матеріалу. В умовах реформи децентралізації змінилися підходи до управління закладами загальної середньої освіти. До компетенції органів місцевого самоврядування віднесено питання управління мережею освітніх закладів – реорганізація існуючих закладів, шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл, підвезення дітей до інших найближчих шкіл, створення опорних закладів з філіями та інше. Новостворені об'єднані громади отримують одразу велику кількість освітніх об'єктів, більшість з яких потребує негайних капіталовкладень. Однак проблемою управління освітньою мережею є те, що громада перш ніж проаналізувати демографічну, фінансову ситуацію, починає вкладати кошти у розвиток закладів освіти (ремонт, модернізацію, закупівлю спеціалізованої техніки) та часто отримує відремонтовані школи, які на жаль є малокомплектними з низькою кількістю учнів, яка постійно знижується.

Львівська область є регіоном з високою щільністю населення та високим рівнем урбанізації. На 1 січня 2020 року у Львівській області проживало 2512 тис. осіб (6,0% від загальної кількості населення в Україні), серед них 1547,7 тис. осіб (61%) проживали у містах та селищах міського типу, 978,1 тис. осіб (39%) – у сільській місцевості. Впродовж останніх 20 років чисельність населення Львівської області скоротилася приблизно на 6%, що є значно менше, ніж в Україні загалом. Основними причинами зменшення кількості населення є зниження народжуваності, що сприяло зменшенню чисельності дітей шкільного віку.

Львівська область очолює рейтинг регіонів за кількістю закладів загальної середньої освіти. Особливістю мережі закладів області є її надмірна розгалуженість, успадкована від системи радянської освіти. Розростання шкільної мережі продовжувалось і в роки незалежності після 1991 року з досягненням свого піку у 2003–2004 н. р., коли у Львівській області налічувалося 1492 одиниць загальноосвітніх закладів (для порівняння, у 2020 році – 1194 одиниць). Проблема полягає у тому, що зростання шкільної мережі не відповідало демографічній ситуації в області: за останні двадцять п'ять років чисельність учнів скоротилася на 28,6%, тоді як кількість освітніх закладів скоротилася на 19,1%, а чисельність вчителів лише на 6,5% (рис. 1). Все це сприяло нераціональному використанню фінансового ресурсу (який часто спрямовувався більше на утримання закладу, аніж на учня) та зниженню якості наданих послуг. Слід зауважити, що найбільшій оптимізації освітньої мережі зазнала у роки проведення реформи децентралізації та секторальної реформи освіти: за останні чотири роки чисельність загальноосвітніх закладів скоротилася на 12,4% при зростанні чисельності учнів на 8,4%.

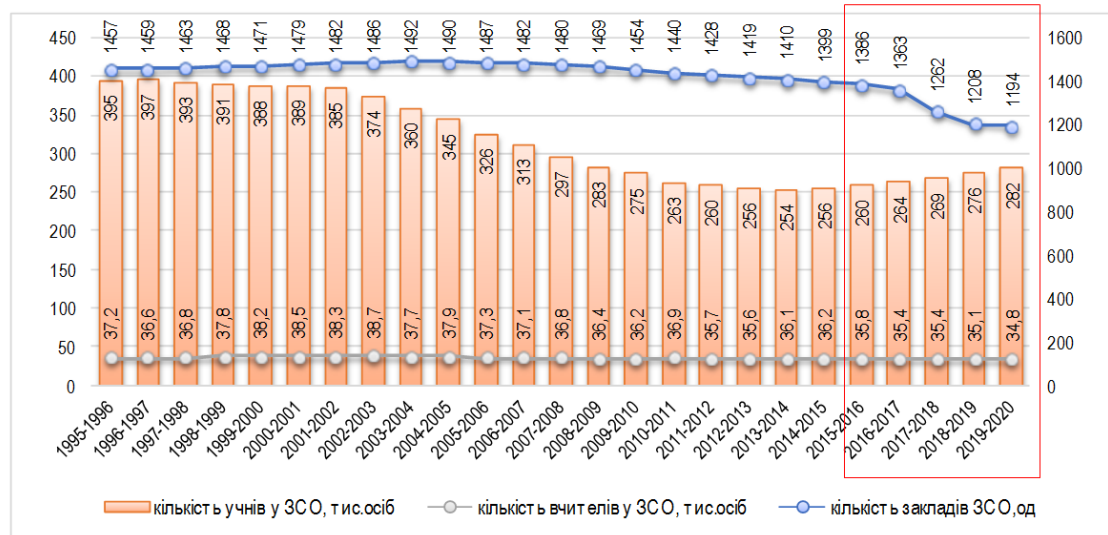


Рисунок 1. Динаміка кількості учнів, вчителів та загальноосвітніх закладів Львівської області у 1995–2020 рр.

Figure 1. Dynamics of the number of students, teachers and general educational institutions of Lviv region in 1995–2020

Побудовано за даними Державного комітету статистики.

Невідповідність загальноосвітньої мережі демографічній ситуації у Львівській області є значною порівняно з іншими областями, адже маючи найбільшу кількість закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО) область характеризується середнім значенням кількості учнів на 10 тис. населення. Це пояснюється тим, що у Львівській області значною є частка сільського населення та населення гірських районів, а розміщені у них загальноосвітні навчальні заклади дуже часто є малокомплектними.

Іншою важливою причиною існування неефективної освітньої мережі було управління на рівні районів закладами освіти. Фінансування на заклади освіти у селах, селищах надходило до районного бюджету, а органи місцевого самоврядування мали дуже опосередкований вплив на освітній процес. У цій моделі управління існувала низка проблем, пов'язаних із перерозподілом коштів на утримання закладів освіти між школами в межах району, що призводило до ситуації, коли за рахунок великих шкіл у великих населених пунктах утримувалися малокомплектні школи в невеликих селах. Закриття чи переформатування шкіл було непопулярним питанням та згідно з чинним законодавством ускладнене необхідністю проведення громадського обговорення [5].

В процесі реформи децентралізації держава поступово передає важелі управління освітніми установами об'єднаним територіальним громадам. В сфері освіти ОТГ забезпечують фінансування діяльності та методичного забезпечення закладів освіти, забезпечують утримання та розвиток матеріально-технічної бази, створюють освітні округи, опорні заклади, формують мережу закладів освіти (відкриття, закриття, реорганізацію).

Одним із запропонованих МОН інструментів, які допомагають органам місцевого самоврядування оптимізувати освітню мережу, є формування опорних закладів. Загальноосвітні навчальні заклади, що є опорними, створюються для рівного доступу усіх дітей до якісної освіти, раціонального й ефективного використання ресурсів, є

одним із механізмів реформування системи загальної середньої освіти й упорядкування шкільної мережі.

Станом на 1.01.2021 року у Львівській області функціонувало 66 опорних шкіл та 115 філій, з яких у ОТГ відповідно 21 та 35. Загалом в опорних закладах навчалось 48,1 тис. учнів. При цьому ефективність функціонування опорних закладів області суттєво ускладнюється такими проблемами, як незадовільний стан значної частини доріг (1518 км доріг), а також нестача шкільних автобусів (табл. 1). Сьогодні існує потреба в 15 додаткових автобусах для довозення учнів до опорних закладів.

Таблиця 1. Опорні заклади та їхні філії, які функціонують у Львівській області, станом на 01.01.2021

Table 1. Support institutions and their branches operating in Lviv region, as of 01.01.2021

	Загалом	ОТГ
Опорних шкіл	66	21
Філій	115	35
Учнів опорних шкіл та філій	35759	12369
Середня кількість учнів на опорний заклад, філію	197,56	220,88
Кількість класів з інклюзивним навчанням	118	41
Кількість учнів з особливими потребами	141	51
Середня кількість учнів з особливими потребами на один клас	1,19	1,24
Кількість класів, у яких навчається 10 та менше учнів	343	126
Кількість учнів, що організовано довозяться до закладу	7465	2752
Загальна потреба у шкільних автобусах	14	1
Кілометрів доріг для підвезення учнів до ОШ у незадовільному стані	1223	295

Джерело: складено за даними МОН України.

На жаль, ОТГ у Львівській області є менш активними засновниками опорних навчальних закладів, ніж райони. Натомість райони мають більший дефіцит шкільних автобусів, більше кілометрів доріг у незадовільному стані для підвезення учнів до опорної школи.

Львівська область порівняно з іншими областями досить динамічно реформувала освітню мережу. У 2018 році було закрито 18 шкіл, 20 перетворено на опорну, а 36 – на філію. У наступному 2019 році цей процес було дещо уповільнено: було закрито 11 шкіл, 5 перетворено на опорну, а 18 – на філію. Крім того 8 філій було закрито (табл. 2). На жаль високий відсоток закриття філій може свідчити, що зміна статусу школи на філію є першим кроком до її закриття.

Таблиця 2. Зміни у шкільній мережі Львівської області у 2018–2019 рр.

Table 2. Changes in the school network in Lviv region in 2018–2019

Рік	Закрито шкіл	Перетворено на опорну	Перетворено на філію	Закрито філій	Відкрито шкіл	Усі зміни
2018	18	20	36	-	-	74
2019	11	5	8	8	-	32

Джерело: Зміни у мережі середніх шкіл в Україні <https://decentralization.gov.ua>.

Основною метою формування опорних закладів є підвищення рівня освітніх послуг та рівня знань учнів. На жаль рівень успішності учнів опорних закладів (ОЗ) у 2019 р. був нижчим, ніж усіх разом загально-освітніх закладів (ЗЗОЗ) Львівської області. Однак це пояснюється тим, що м. Львів є потужним освітньо-науковим центром країни, де знаходиться велика кількість успішних закладів – ліцеїв, гімназій, та нижчим рівнем підготовки учнів сільських закладів порівняно з міськими (табл. 3).

Таблиця 3. Рівень успішності учнів Львівської області у 2019 р.

Table 3. The level of students success in Lviv region in 2019

	Українська мова		Історія		Математика		Англійська мова	
	ОЗ	ЗЗОЗ	ОЗ	ЗЗОЗ	ОЗ	ЗЗОЗ	ОЗ	ЗЗОЗ
Середнє ДПА	7,4	7,7	7,9	8,0	6,9	7,5	7,7	8,2
Середнє ЗНО	156,7	159,6	146,1	148,9	144,1	150,8	142,8	151,9

Джерело: складено за даними Інституту освітньої аналітики МОН України.

Важливим інструментом оптимізації освітньої мережі є освітня субвенція. Фінансування видатків на освіту здійснюється за допомогою освітньої субвенції та додаткової дотації. Проте отриманих коштів у багатьох сільських ОТГ не вистарчає і вони вимушені дофінансовувати з власних коштів, що обмежує можливості їх соціально-економічного розвитку.

Формула освітньої субвенції з року в рік змінюється та вдосконалюється. Розрахунок фінансування здійснюється з використанням індексу фінансової спроможності мережі. Цей індекс побудований на основі різниці фактичної наповнюваності класів (ФНК) і розрахункової наповнюваності класів (РНК). Якщо ФНК перевищує РНК на 1 і більше, то громада гарантовано має надлишок коштів на зарплату педагогічних працівників навіть при максимальних надбавках і хороших преміях (зелена зона). Якщо ФНК менша від РНК на 1 і більше, то громаді не вистачатиме коштів на зарплату вчителям і потрібно додавати з власних надходжень (червона зона). У помаранчевій зоні розташовуються ті, хто має від +1 до -1 різниці і балансує «на межі», коштів їм має вистачати за умови ощадливого їх використання.

У 2021 році ця формула була вдосконалена з введенням буферизації (тобто усім, в кого різниця між ФНК і РНК була більше/менше 2-х, підняли/опустили попередньо розраховане РНК на 80% від різниці). Такий підхід суттєво зменшив надлишок коштів тих громад, що отримали у спадок оптимізовану мережу закладів загальної середньої освіти чи вже встигли модернізувати її. Водночас суттєву підтримку отримали громади, що мають вкрай незбалансовану шкільну мережу.

Порівнявши розподіл ОТГ по зонах, визначених при розрахунку індексу фінансової спроможності шкільної мережі за 2018–2021 роки, можна визначити вплив освітньої формули на оптимізацію мережі закладів (рис. 2).

- спостерігається стабільне зменшення частки ОТГ, що потрапляють до червоної зони, отже відбувається оптимізація шкільної мережі;
- застосування буферів при розрахунку індексу фінансової спроможності шкільної мережі у 2021 році суттєво вплинуло на рівень диференціації індексу та сприяло значному (до 64,4%) зростанню чисельності ОТГ у помаранчевій зоні. Такий підхід сприятиме покращенню фінансування шкіл, однак чи не стане на перешкоді оптимізації шкільної мережі?

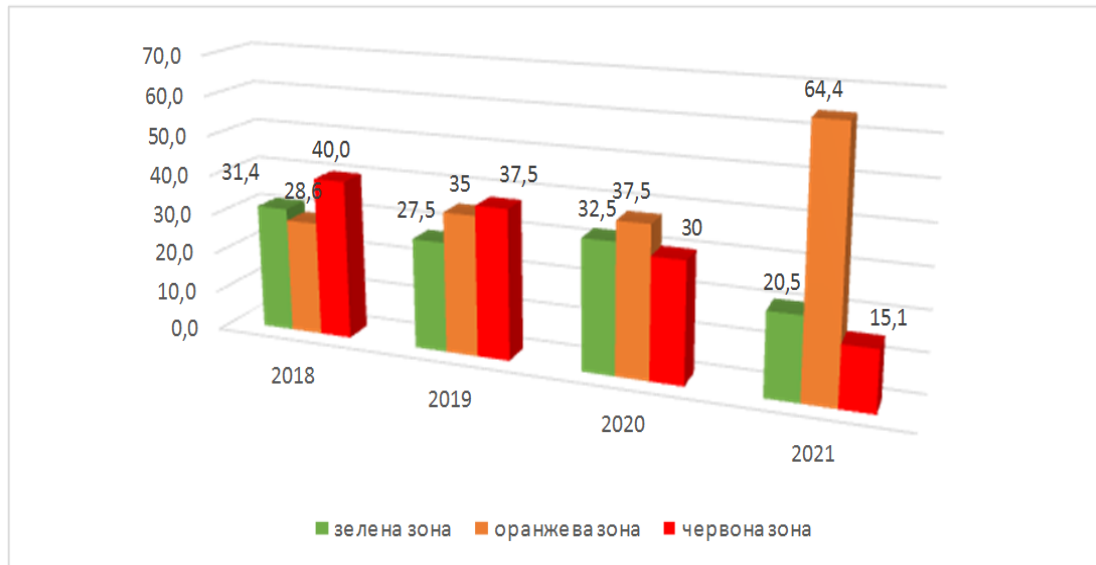


Рисунок 2. Розподіл ОТГ Львівської області по зонах, визначених при розрахунку індексу фінансової спроможності шкільної мережі, 2021р., %

Figure 2. Distribution of UTC in Lviv region by zones determined while calculating the index of financial capacity of the school network, 2021, %

Джерело: побудовано з використанням даних МОН України.

Іншим важливим кроком до підвищення ефективності фінансування освітніх закладів стали зміни принципу фінансування – від фінансування освітнього закладу до *фінансування на одного учня* (метод розподілу бюджетних коштів). Місцеві органи з центрального бюджету отримують фіксовані суми фінансування залежно від кількості учнів. Перехід до фінансування в розрахунку на одного учня зазвичай відбувається паралельно з принципом «гроші ідуть за дитиною».

Ще одним *інструментом оптимізації шкільної мережі стало застосування кількісних критеріїв* для фінансування шкіл з державного бюджету [5]. З 2016/17 н. р. держава припинила фінансування тих освітніх установ, у яких навчається менше 25 учнів (крім початкових шкіл). Це призвело до закриття чи перепрофілювання багатьох шкіл. Згідно з прийнятим Законом України «Про повну середню освіту» у класі має бути не менше 5 осіб і не більше 24 (початкова освіта) та 30 (базова чи профільна освіта), що сприятиме оптимізації малокомплектних шкіл.

При формуванні опорних шкіл також використовуються кількісні критерії оптимізації освітніх закладів, зокрема пропонується:

- оптимізація наявних класів (зниження ступеня шкіл до I–II) з наповнюваністю менше 10 учнів у 10–11 класах;
- оптимізація наявних класів (зниження ступеня шкіл до I) з наповнюваністю менше 10 учнів у 5–9 класах;
- припинення функціонування чи втрата статусу юридичної особи та створення філії опорного закладу на базі закладів I ступеня, де наповнюваність в окремих класах початкової школи менше 5 учнів. Статус філії дозволяє створювати класи-комплекти у кількості 2, 3 чи навіть 4 класів. Найоптимальніше об'єднувати перші класи з третіми, а другі – з четвертими [7].

Висновки. Важливими активами розвитку територіальних громад є: 1) рівень знань, компетенцій, які формуються освітніми закладами та забезпечують зростання людського капіталу громад; 2) освітня інфраструктура, як матеріальний актив територіальної громади.

Реформа децентралізації сприяла зростанню ролі органів місцевого самоврядування в управлінні освітньою мережею. Неоптимізована освітня мережа є тягарем розвитку територіальної громади, тому що громада вимушена витратити власні кошти на фінансування освітніх потреб, що, в свою чергу, обмежує фінансування інших видів діяльності, зокрема інфраструктурних видатків, видатків розвитку, що є важливими для життя громади.

Основними інструментами оптимізації освітньої мережі є зміна принципів фінансування та перехід до «фінансування на одного учня», використання освітньої субвенції та кількісних критеріїв для фінансування шкіл з державного бюджету, формування опорних закладів.

Conclusions. Thus, the important assets for the territorial communities development are as follows: 1) the level of knowledge, competencies formed by educational institutions and ensure the growth of communities human capital; 2) educational infrastructure as a material asset of the territorial community.

The decentralization reform has contributed to the growth of local governments role in the educational network management. Non-optimized educational network is a burden on the local community development, because the community is forced to spend its own funds to finance educational needs, which in turn limits the funding of other activities, including infrastructure, development costs that are important for community life.

The main tools for optimizing the educational network are changing the principles of funding and transition to «funding per student», the use of educational subventions and quantitative criteria for funding schools from the state budget, the formation of support institutions.

Список використаної літератури

1. Єльнікова Г. В. Наукові основи розвитку управління загальною середньою освітою в регіоні: монографія. К.: ДАККО, 1999. 450 с.
2. Storonyanska I, Benovska L. Risks of administrative and financial decentralisation: theoretical hypotheses and empirical assessment. *Economic annals-XXI*. 2017. № 166. С. 76–79. DOI: <https://doi.org/10.21003/ea.V166-15>
3. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / наук. ред. Шульц С. Л. Львів. ІДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». 2018.
4. Демків О. І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні. *Фінанси України*. 2009. № 3. С. 46–56.
5. Барановський М., Барановська О. Оптимізація мережі закладів шкільної освіти України в умовах адміністративно-територіальної реформи: причини, регіональні відмінності, шляхи реалізації. *Часопис соціально-економічної географії*. 2017. Вип. 22. С. 47–52.
6. Порівняльний аналіз навчальних досягнень учнів опорних закладів та малокомплектних закладів освіти з ДПА та ЗНО / наук. кер. С. Л. Лондар. Міністерство освіти та науки. URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/21_AZ_Londar_SL_2019_full.pdf.
7. Методичні рекомендації щодо підвищення спроможності освітньої мережі громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/>.

References

1. Yelnykova H. V. (1999) *Naukovi osnovy rozvytku upravlinnya zahalnoyu serednoyu osvitoyu v rehioni: monohrafiya*. K., 450 p.
2. Storonyanska I, Byenovska L. (2017) *Ryzyky administratyvno-finansovoyi detsentralizatsiyi: teoretychni hipotezy ta empyrychna otsinka. Ekonomichni litopysy-XXI*. No. 166. P. 76–79. DOI: <https://doi.org/10.21003/ea.V166-15>

3. Rozvytok sotsialnoi sfery terytorialnykh hromad v umovakh administratyvno-finansovoi detsentralizatsiyi. Nauk. red. Shul'ts S. L. L'viv. IDU "Instytut rehionalnykh doslidzhen im. M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy". 2018.
4. Demkiv O. I. (2009) Napryamy pohlyblennya byudzhetnoi reformy v Ukraini. *Finansy Ukrainy*. No. 3. P. 46–56.
5. Baranovskyy M., Baranovska O. (2017) Optymizatsiya merezhi zakladiv shkilnoi osvity Ukrainy v umovakh administratyvno-terytorialnoi reformy: prychyny, rehionalni vidminnosti, shlyakhy realizatsiyi. *Chasopys sotsialno-ekonomichnoi heohrafiyi*. Vyp. 22. P. 47–52.
6. Porivnyalnyy analiz navchalnykh dosyahnen uchniv opornykh zakladiv ta malokomplektnykh zakladiv osvity z DPA ta ZNO. / Nauk. ker. S. L. Londar. Ministerstvo osvity ta nauky. URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/21_AZ_Londar_SL_2019_full.pdf.
7. Metodichni rekomendatsiyi shchodo pidvyshchennya spromozhnosti osvitnoi merezhi hromad. URL: <https://decentralization.gov.ua/>.