

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА з питань державної політики у галузі освіти:

«Фінансово-бюджетна сталість в процесі
впровадження «Нової української школи»



АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА з питань державної політики у галузі освіти:

«Фінансово-бюджетна сталість в процесі
впровадження «Нової української школи»

© 2018 Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк

1818 H Street NW,
Вашингтон DC 20433
Телефон: 202-473-1000;
Інтернет: www.worldbank.org

Ця публікація є результатом роботи працівників Міжнародного банку реконструкції та розвитку/Світового банку. Спостереження, тлумачення та висновки, викладені в цій роботі, можуть не віддзеркалювати поглядів Ради виконавчих директорів Світового банку або урядів, що їх вони представляють. Світовий банк не гарантує достовірності даних, представлених у цій роботі. Кордони, кольори, назви та інші відомості, наведені на будь-якій мапі в цій роботі, не вказують на наявність у Світового банку будь-яких суджень щодо правового статусу будь-якої території або схвалення таких кордонів чи згоди з ними.

Права та дозволи

Представлений у цій публікації матеріал захищено авторським правом. Копіювання та/або передавання цієї роботи в частковому або повному обсязі без дозволу може бути порушенням чинного законодавства. Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк заохочує поширення цієї роботи та зазвичай надає дозвіл на відтворення частин цієї публікації в якнайкоротший строк.

Для отримання дозволу на фотокопіювання або передрук будь-якої частини цієї роботи надішліть запит, що містить повну інформацію, на адресу: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, тел. 978-750-8400, факс 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Усі інші запити щодо прав і ліцензій, у тому числі, щодо похідних прав, слід надсилати в редакцію за адресою: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; факс 202-522-2422, електронна пошта pubrights@worldbank.org.

Фотографії обкладинки: www.adm.dp.gov.ua
Для повторного використання необхідно отримати дозвіл.

ISBN 978-617-7402-21-2

Зміст

Резюме	1
Чому розпочинаються реформи та що вони передбачають?	2
В Україні було розпочато процес докорінної реорганізації системи освіти, викликаний тим, що суспільство незадоволене якістю освіти.....	3
Наскільки Україна готова до того, щоб розпочати реалізацію цих реформ? Відповідь на це питання є неоднозначною.....	4
Реформи, орієнтовані на результати навчання, розпочинаються з досить непоганої відправної точки: Україна має кращі показники, ніж країни з аналогічним рівнем доходів.....	5
Відправна точка для реформування в тому, що стосується видатків на освіту, є не надто сприятливою: для реформування системи доведеться здійснювати нові видатки, а вони вже й так високі.	7
Надто велика мережа шкіл і пов'язана з цим надмірна чисельність персоналу – це основна причина високого рівня видатків.....	10
Відставання темпів скорочення мережі закладів освіти від темпів падіння чисельності учнів пояснюється кількома чинниками.....	11
Добра новина полягає в тому, що більшість ініціатив із реформування – крім обіцяного підвищення заробітної плати — мають відносно помірний характер.....	12
На що потрібно звернути більше уваги в порядку денному реформування?	18
А. Забезпечити впровадження «Нової української школи» у необтяжливий для державного бюджету («фіскально стійкий») спосіб.....	19
А.1 Орієнтуватись на підвищення чистого заробітку вчителів (а не посадового окладу)	19
А.2 Пов'язати підвищення заробітної плати з поступом у скороченні чисельності працівників	21
А.3. Прискорити оптимізацію мережі шкіл за рахунок повного використання наявних інструментів державної політики	21
В. Запровадити сертифікацію вчителів, але ретельно продумати її реалізацію й запроваджувати її в рамках більш широких змін у системі підвищення кваліфікації вчителів.....	28
С. Впроваджувати цифрову платформу та електронні підручники у спосіб, що уможливіє експерименти, та розглянути можливість перетворення їх розгортання на стимул для органів місцевого самоврядування до відкриття опорних шкіл.....	29
D. Приділяти більше уваги вимірюванню результатів навчання й підвищенню якості інших важливих даних у сфері освіти, та їх використанню для ухвалення рішень.....	30
E. Провести детальний аналіз інших субсекторів сектору освіти (у т.ч., дошкільної, вищої та професійно-технічної освіти) з метою виявлення можливостей підвищення ефективності у взаємодії з цими субсекторами	30
Додатки	32
Додаток 1. Огляд положень нового Закону України «Про освіту»	32
Додаток 2. Таблиці та ілюстрації	33

Таблиці

Таблиця 1. Основні статистичні відомості про систему освіти України, 2017–2018 рр.	7
Таблиця 2. Розподіл видатків державного бюджету на освіту в розрізі економічної та функціональної класифікації у 2017 р.	9
Таблиця 3. Припущення щодо майбутніх темпів зростання мінімальної зарплати, прожиткового мінімуму та номінального ВВП.	20

Ілюстрації

Рисунок 1. Показники за математичним тестом дослідження TIMSS 2011 і ВВП на душу населення (ліворуч) та Показники грамотності дорослих і ВВП на душу населення (праворуч)	6
Рисунок 2. Державні та приватні видатки на освіту, % ВВП, Україна (2017 р.) та країни ОЕСР (2014 р.)	8
Рисунок 3. Державні видатки на освіту за категоріями, 2007–2017 рр., % від загального розміру видатків	9
Рисунок 4. Державні видатки на освіту за субсекторами, 2007–2017 рр., % ВВП.	9
Рисунок 5. Середній розмір класу.	10
Рисунок 6. Кількість учнів на одного вчителя у системі неповної та повної середньої освіти (крім України, де в показнику враховано початкову школу)	10
Рисунок 7. Діти шкільного віку в населенні міста та села, 1990–2016 рр., млн осіб.	11
Рисунок 8. Середні загальноосвітні школи, 1990/1991–2016/2017 рр.	11
Рисунок 9. Прогноз розміру видатків на освіту як частки ВВП в разі підвищення посадового окладу нового вчителя до чотирьох розмірів прожиткового мінімуму до 2023 року.	15
Рисунок 10. Зарплати вчителів у порівнянні з заробітком працівників з вищою освітою (2015 р., а для України — 2016 р. і 2023 р. (прогноз))	17
Рисунок 11. Необтяжливе для державного бюджету здійснення запланованого підвищення зарплати: підвищення до чотирьох прожиткових мінімумів чистого заробітку, а не базового окладу	19
Рисунок 12. Дуже мала частка шкіл України перебуває в «ізоляції»	23
Рисунок 13. Підвищення зарплати з одночасним здійсненням видатків на оптимізацію шкіл.	23
Рисунок 14. Динаміка кількості опорних шкіл і шкіл-філій.	24

Врізки

Врізка 1. Коротко про систему освіти України.	6
Врізка 2. Більша частка видатків на освіту призначена для фінансування поточних витрат.	8
Врізка 3. Як в Україні оплачується праця вчителів? Важливість розрізнення базової заробітної плати та чистого заробітку на руки.	13
Врізка 4. Проблеми імітаційного моделювання наслідків обіцяного підвищення заробітної плати та деталізація припущень, прийнятих у цій довідці з метою імітаційного моделювання	20
Врізка 5. Докладніша інформація про опорні школи та деякі уроки перших років реалізації програми їх створення.	24

Подяка

Цю публікацію з питань державної політики було підготовлено як довідковий документ для проведення другого Огляду державних фінансів України (P166106). Цю довідку буде включено до доповіді про результати цього огляду в скороченій редакції як окрему главу. Основним автором цієї довідки з питань державної політики є Ларс Сондергаард (Lars Sondergaard), який використав матеріали, що їх надали Іріна Капіца (Irina Capita), Люсія Касап (Lucia Casap), Джеймс Грішем (James Greasham) і Саймон Теккер (Simon Thacker) з урахуванням корисних рекомендацій Кристофа Т.Ф. Унгерера (Christoph T F Ungerer) і Анастасії Головач. Підготовкою цього звіту керував Крістіан Аедо (Cristian Aedo) (керівник практики).

В основу цієї довідки покладено аналіз навчання учнів, який виконав Ділака Латхапіпат (Dilaka Latharipat) (цей аналіз подано в додатку 3), та технічну довідку з визначення обсягу оптимізації мережі, авторами якої є Каспер Брандт (Kasper Brandt) і Томас Сонесен (Thomas Sohnesen) (її подано в додатку 4).

Автори хотіли б висловити свою вдячність працівникам Інституту освітньої аналітики та представникам Міністерства освіти і науки України (МОН) — зокрема, С. Лондарю, Б. Кудренку, Т. Запорожець, О. Денисюк, К. Кузнєцову, А. Литвинчуку, Н. Титаренко, М. Лаврентьєву, В. Іжик та О. Гусак за їхню неоціненну допомогу в роботі над цією довідкою, включаючи надання даних на рівні шкіл, детальної інформації про порядок оплати праці вчителів та інших працівників, розгляд проектів технічного завдання та попередніх висновків, і надання зауважень щодо них. Крім того, команда Світового банку хотіла б подякувати першому заступнику міністра освіти і науки В. В. Ковтунцю та заступнику міністра освіти і науки П. К. Хобзею за їхні корисні зауваження та поради щодо проекту цієї довідки.

Ця робота була б неможливою без щедрої підтримки з боку Програми ЄС із реформування державного управління та фінансів (EUROPAF).

Рецензентами цієї роботи стали Ігор Хейфец, Анна Олефір і Діна Н. Абу-Гайда.

Скорочення

ВВП	Валовий внутрішній продукт
ЗСО	Загальна середня освіта
ІОА	Інститут освітньої аналітики
ISCED	Міжнародна стандартна класифікація освіти
ЗУ	Закон України
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ІСУ	Інформаційна система управління
МОН	Міністерство освіти і науки України
Мінфін	Міністерство фінансів України
НУШ	Нова українська школа
PIAAC	Програма міжнародного оцінювання компетентностей дорослих
PISA	Програма міжнародного оцінювання учнів
TIMSS	Міжнародне порівняльне дослідження якості математично-природничої освіти
грн.	Українська гривня
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ПРООН	Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
ЮНЕСКО	Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури
СБ	Світовий банк

Резюме

В Україні в секторі освіти відбуваються амбітні й давно назрілі реформи, потенційно спроможні докорінно трансформувати цей сектор. Було ухвалено нові закони «Про вищу освіту» (у 2014 році), «Про науково-дослідну діяльність» (у 2015 році); зовсім нещодавно (у 2017 році) було прийнято базовий для всього сектору освіти Закон України «Про освіту». Ці закони, як і реформа з бюджетної децентралізації (2014 рік), є масштабною зміною в напрямку передання повноважень від центральної влади місцевій («деволюції») та розширення повноважень місцевої влади й місцевих закладів освіти (наприклад, шкіл та вишів) з ухвалення рішень. Крім того, в рамках цих реформ у 2017 році було впроваджене подушне фінансування шкіл, що потенційно може спонукати місцевих гравців ефективніше використовувати ресурси. Ці зміни, взяті разом, є найамбітнішою програмою реформування системи освіти з часів розпаду Радянського Союзу. Водночас, положення нового закону про загальну середню освіту, яке обіцяє підвищити початковий рівень оплати праці вчителів до чотирьох прожиткових мінімумів до 2023 року, буде коштувати дуже дорого. Якщо не забезпечити належне управління цим процесом, таке підвищення може спрямувати сектор на фінансово обтяжливий шлях розвитку, що може підірвати порядок денний реформування в цілому. Ця довідка привертає увагу до деяких елементів програми реформ, яким необхідно буде приділити додаткову увагу, а також пропонує ряд варіантів реалізації обіцяного підвищення оплати праці в необтяжливий для державного бюджету (тобто фінансово стійкий) спосіб.



Чому розпочинаються реформи та що вони передбачають?

В Україні було розпочато процес докорінної реорганізації системи освіти, викликаний тим, що суспільство незадоволене якістю освіти

Протягом кількох останніх років ми були свідками найамбітніших спроб реформування системи освіти України з часів розпаду Радянського Союзу.

Було ухвалено закони «Про вищу освіту» (у 2014 році), «Про науково-дослідну діяльність» (у 2015 році); зовсім нещодавно (у 2017 році) було прийнято базовий для всього сектору освіти Закон України «Про освіту». Ці закони, як і реформа з бюджетної децентралізації (2014 рік), є масштабною зміною в напрямку передання повноважень від центральної влади місцевій («деволюції») та розширення повноважень місцевої влади й місцевих закладів освіти (наприклад, вишів) з ухвалення рішень. При тому, що закон «Про освіту», який було прийнято у 2017 році, є рамковим законом, який регулює функціонування всього сектору освіти, в цій довідці основну увагу приділено наслідкам прийняття цього закону для загальної середньої освіти з двох наведених нижче причин. По-перше, на цей субсектор витрачається найбільша частка коштів. По-друге, наслідки прийняття закону «Про освіту» для цього субсектору є більш зрозумілими¹. Що ж стосується решти субсекторів (зокрема, технічної та професійної освіти), то законодавчі акти щодо цих субсекторів, які буде ухвалено в майбутньому, внесуть більшу ясність щодо необхідних реформ, їх вартості та темпів їх реалізації.

Загальнонаціональний діалог, спрямований на забезпечення спільного розуміння потреб у змінах, тривав три роки.

Забезпечення широкого та спільного розуміння всіма політичними силами причин, що роблять реформи необхідними, є важливим елементом реалізації реформ. Слід відзначити, що новий закон спирався на роки обговорень, у результаті яких було визначено причини необхідності реформ, які давно назріли (їх було викладено в публікації Міністерства освіти і науки України «Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої школи»). У цій публікації було визначено, зокрема, такі причини: 1) учні спроможні лише відтворювати фрагменти несистематизованих знань, проте часто не вміють застосовувати їх для вирішення життєвих проблем; 2) спосіб навчання в сучасній українській школі не мотивує дітей до навчання. Матеріал підручників затеоретизований, переобтяжений другорядним фактологічним матеріалом;

3) педагогів деморалізує низький соціальний статус та рівень оплати праці. Учитель не має справжньої мотивації до особистісного та професійного зростання; 4) через хронічне недофінансування сектору сьогодні не всі громадяни України мають рівний доступ до якісної освіти, гарантований державою. Школа відтворює бідність: діти з незаможних родин мають гірші шанси здобути гарну освіту і піднятися соціальною драбиною.

Широкий діалог допоміг досягти порозуміння навколо потенційних рушійних сил перетворень у системі освіти України.

Кінцевим результатом став рамковий закон, який поклав початок радикальним змінам у системі освіти, успадкованій Україною від радянської ери, включаючи внесення до закону основних елементів концепції «Нової української школи». Вони включають у себе сучасні підходи: 1) шкільна програма, орієнтована на навички й компетентності, необхідні у XXI столітті; 2) професійний розвиток учителів із опорою на навчання, орієнтоване на потреби учнів та 3) управління системою та адміністрування шкіл із розширеними повноваженнями щодо ухвалення рішень і оновленою роллю центральної влади, головним завданням якої є встановлення стандартів навчання й моніторинг їх дотримання. Закон дійсно закладає підвалини для реалізації давно назрілих структурних реформ у сфері освіти, причому найсуттєвіші структурні зміни віддзеркалено в таких заходах:

- i. дебіюрократизації сектору освіти за рахунок розширення професійної автономії вчителів, шкіл і місцевої влади;
- ii. наближення української шкільної системи до європейських норм, включаючи перехід на 12-річну тривалість повної загальної середньої освіти замість нинішніх 11 років;
- iii. оновлення шкільної програми з наголосом на компетентності та навички, необхідні у XXI столітті, а не обсяг знань;
- iv. запровадження національної системи професійної кваліфікації, включаючи Національну рамку кваліфікацій;
- v. утворення Національного агентства з забезпечення якості освіти².

¹ В Україні поняття «загальної середньої освіти» включає в себе початкову, базову середню та профільну середню освіту.

² Докладніший огляд змісту закону подано в додатку 1.



Джерело: www.adm.dp.gov.ua

Наскільки Україна готова до того, щоб розпочати реалізацію цих реформ? Відповідь на це питання є неоднозначною

Реформи, орієнтовані на результати навчання, розпочинаються з досить непоганої відправної точки: Україна має кращі показники, ніж країни з аналогічним рівнем доходів

Україна продемонструвала відносно непогані показники в тих заходах із міжнародного оцінювання когнітивних навичок учнів і дорослих, у яких країна брала участь. За даними проведеного у 2011 році міжнародного порівняльного дослідження якості математично-природничої освіти (TIMSS 2011) учні 8-х класів українських шкіл показали досить високі результати, якщо враховувати рівень економічного розвитку країни. Середні бали України за математичним тестом виявились значно вищими, ніж бали Вірменії, Грузії та Індонезії (ці країни мають аналогічні показники ВВП на душу населення). Фактично, українські учні показали результати, ближчі до результатів восьмикласників набагато заможніших країн: зокрема, Норвегії, Швеції та Нової Зеландії. Так само й під час оцінювання когнітивних навичок, яке проводилось у 2011–2013 роках в Україні, низці країн-членів ОЕСР та інших країнах із рівнем доходів вище середнього, дорослі українці мають показники, вищі за показники дорослих із набагато заможніших країн: Польщі, Франції, Італії та Іспанії (див. Del Carpio et al (2017) and Roseth et al. (2016)) (Рисунок 1). У минулому Україна не брала участі в Програмі міжнародного оцінювання учнів (PISA) ОЕСР і вперше долучилась до PISA у 2018 році (результати оцінювання мають бути оприлюднені наприкінці 2019 року).

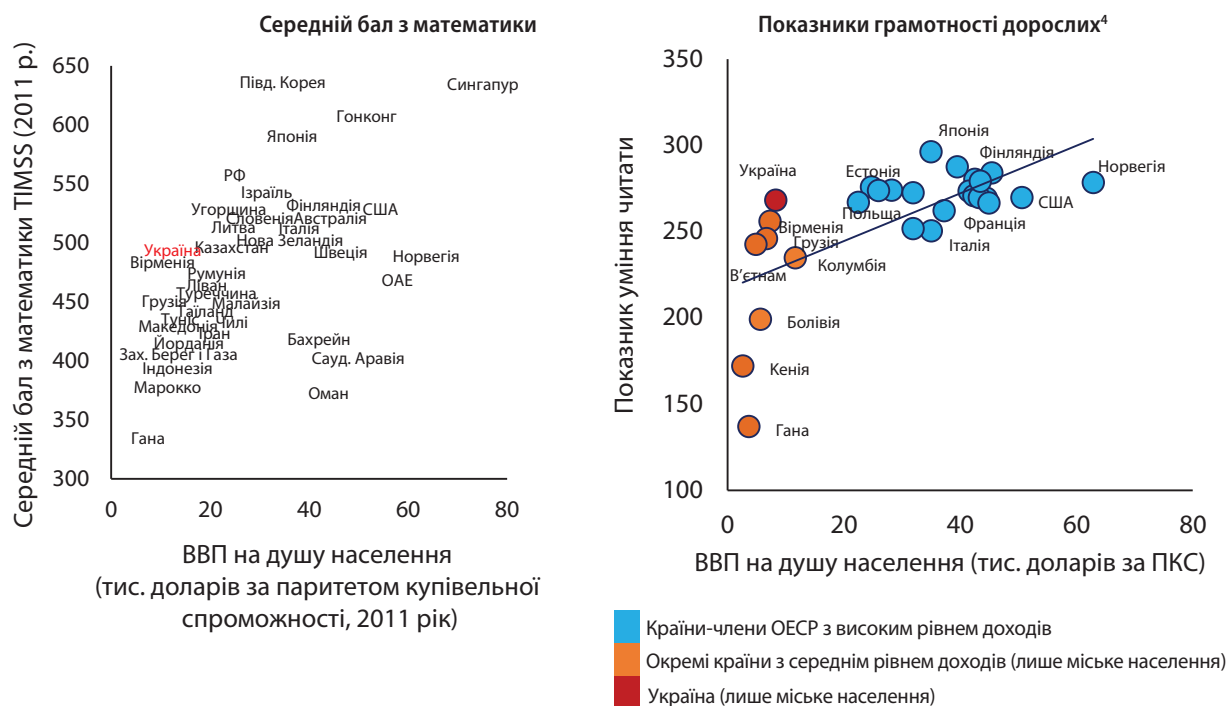
Попри те, що Україна продемонструвала високі показники під час дослідження TIMSS 2008, було відзначено суттєві відмінності в показниках, що залежали від місцезнаходження шкіл: учні з малих

селищ і сільської місцевості здобули значно нижчі бали, ніж учні з великих міст. Більше того, майже 20% учнів 8-х класів — тобто кожен п'ятий учень — не дотягнув навіть до найнижчого граничного балу з математики³. Це є ознакою того, що деякі регіони країни та деякі підгрупи населення перебувають у невідповідній відправній точці з погляду реалізації вищезгаданих реформ.

І хоча результати України у сфері загальної освіти виглядають добре, суб'єкти господарювання повідомляють про те, що їм складно знаходити працівників із необхідними навичками. Зокрема, під час проведеного Світовим банком у 2014 році опитування підприємств з'ясувалось, що 40% підприємств, які працюють у чотирьох ключових секторах (сільському господарстві, харчовій промисловості, у сфері інформаційних технологій і відновлюваної енергетики), повідомили про суттєві прогалини між навичками, наявними у своїх працівників на даний час, і навичками, необхідними для досягнення цілей бізнесу (Del Carpio et al. 2017). Причиною цього є, ймовірно, застаріла програма навчання, старі навчальні посібники та обладнання, а також відсутність мотивації та відповідної підготовки у вчителів. Крім того, така ситуація, ймовірно, є віддзеркаленням того, що вихованню в учнів навичок самостійного розв'язання проблем, приділяється надто мало уваги.

³ Mullis et al. (2012). TIMSS 2011 International Results in Mathematics. International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

Рисунок 1. Показники за математичним тестом дослідження TIMSS 2011 і ВВП на душу населення (ліворуч) та Показники грамотності дорослих і ВВП на душу населення (праворуч)



Джерело: база даних Світового банку EdStats (ліворуч) і публікація Del Carpio et al (2017) (праворуч) із використанням даних обстежень домогосподарств ULMS-STEP Household Survey (2012 р.), STEP Household Surveys (2012-2013 рр.), розрахунку ОЕСР, виконаного для ОЕСР-23 на основі даних Програми міжнародного оцінювання компетентностей дорослих (PIAAC) (2011-2012 рр.)

Примітки: ¹ На рисунках не представлено Катар, який має ВВП на душу населення за ПКС у 134 000 доларів США.

² На рисунку (b) дані про ВВП на душу населення подано за віссю абсцис, а про рівень грамотності дорослих – за віссю ординат.

Врізка 1. Коротко про систему освіти України

Законодавство України про освіту гарантує кожному громадянину право на освіту. Держава фінансує утримання широко розгалуженої мережі державних закладів дошкільної, загальної середньої, професійної та вищої освіти.

- Дошкільна освіта. Дошкільна освіта в Україні є обов'язковою. Вона може бути здобута в родинному колі (до досягнення дитиною п'ятирічного віку) та в закладах дошкільної освіти. Після досягнення дитиною п'ятирічного віку батьки мають право обрати форму, в якій вона здобуватиме дошкільну освіту: у закладах дошкільної освіти повного дня, у групах часткового дня або у спеціальних дошкільних групах початкової школи.
- Загальна середня освіта. Загальна середня освіта (ЗСО) ділиться в Україні на три рівні: початкова освіта (рівень I, 1–4 класи), базова середня освіта (рівень II, 5–9 класи), повна загальна середня освіта (рівень III, 10–12 класи, причому 12-й клас впроваджується прийнятим у 2017 році законом «Про освіту»). Після здобуття базової середньої освіти видається свідоцтво про базову загальну середню освіту, а після здобуття повної загальної середньої освіти — атестат про повну загальну середню освіту. Послуги ЗСО надаються мережею закладів різних типів.

⁴ Дані по країнах із середнім рівнем доходів (Вірменії, Колумбії, Грузії, Україні та В'єтнаму) є репрезентативними лише стосовно мешканців міст. Оцінки за вміння читати й розуміти прочитане за шкалою від 0 (найнижча оцінка) до 500 (найвища оцінка). Середній показник 22 країн ОЕСР становить 273 бали. Опис показників уміння читати подано в таблиці А.2 в додатку А до роботи Del Carpio et al 2017.

- Професійно-технічна освіта та професійна підготовка. Професійно-технічну освіту та професійну підготовку також забезпечують заклади різних типів. Здобувати професійно-технічну освіту можна на базі базової (9 класів) або повної (11 класів) загальної середньої освіти. Особи, які здобувають професійно-технічну освіту на базі 9 класів через два роки навчання можуть одержати документ про повну загальну середню освіту разом із «дипломом кваліфікованого робітника». Особи, які здобувають професійно-технічну освіту на базі 11 класів, одержують диплом кваліфікованого робітника через один рік навчання.
- Вища освіта. В Україні вищу освіту надають коледжі, технічні коледжі, університети, інститути та академії. До ухвалення у 2014 році закону «Про вищу освіту» в Україні існувало чотири рівні акредитації вищих навчальних закладів (вишів): заклади I рівня акредитації (технікуми); II рівня акредитації (коледжі), III рівня акредитації (інститути та консерваторії) й IV рівня акредитації (університети, академії, інститути та консерваторії). Після реформи 2014 року диплом молодшого спеціаліста видається, залежно від фаху, через 1–1,5 роки або 3–3,5 роки навчання. Для здобуття ступеня бакалавра потрібно навчатись чотири роки. Існують також ступені магістра, кандидата наук (доктора філософії) та доктора наук.

За останніми даними послуги у сфері освіти надають в Україні понад 32 000 навчальних закладів. Із них дошкільну освіту надають 14 949 закладів, загальну середню – 16 180, професійну – 756, а вищу – 661 заклад. Усього в них навчається 7 020 804 учнів та студентів і працює 777 335 педагогічного та викладацького складу (Таблиця 1).

Таблиця 1. Основні статистичні відомості про систему освіти України, 2017–2018 рр.¹

	Заклади	Учні та студенти	Педагоги та викладачі	Кількість студентів на заклад	Кількість студентів на викладача
Дошкільна освіта ²	14 949	1 291 207	137 881	86	9,4
Загальна середня освіта	16 180	3 921 673	439 701	242	8,9
Професійно-технічна освіта ³	756	269 359	43 416	356	6,2
Вища освіта ⁴	661	1 538 565	156 337	2 328	9,8

Примітки: ¹ Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції (частин територій Донецької та Луганської областей).

² Показники станом на кінець 2016 року (останній рік, за який наявні дані).

³ Кількість викладачів зазначено за 2015 рік.

⁴ У т.ч. короткострокові програми (I–II рівні акредитації), програми підготовки бакалаврів (III–IV рівні акредитації) та програми післядипломної освіти.

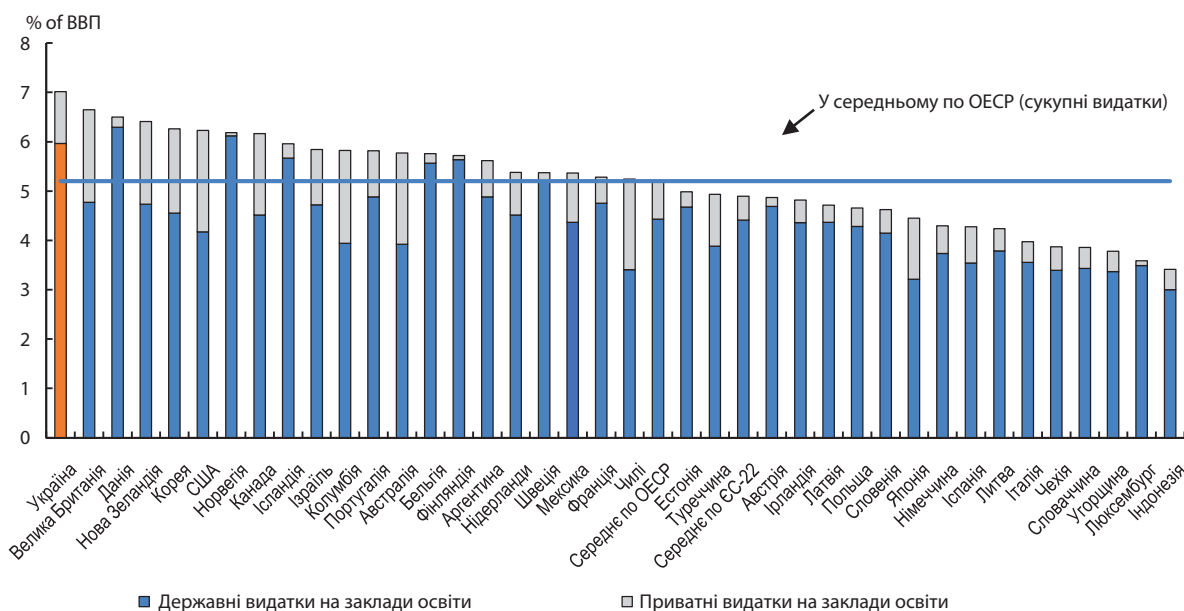
Джерело: World Bank (2017) із урахуванням даних із офіційного сайту Державної служби статистики України та листування з посадовими особами МОН.

Відправна точка для реформування в тому, що стосується видатків на освіту, є не надто сприятливою: для реформування системи доведеться здійснювати нові видатки, а вони вже й так високі.

За більшістю показників рівень державних видатків на освіту в Україні є високим, хоч він і дещо зменшився за останні роки. Бюджетне фінансування освіти знизилося з 7,2% ВВП у 2013 році до 6,0% у 2017 році (з 21% до 15% сукупних державних видатків). Після стрімкого знецінення національної валюти державні видатки на освіту в реальному вираженні за два роки впали на 35%. Це падіння наблизило Україну

до порівняльних міжнародних показників за часткою національного багатства, що витрачається на освіту, але рівень видатків усе одно залишається високим: з огляду на те, що державні видатки на освіту становлять 6,0% ВВП, а приватні додають ще один відсотковий пункт, рівень видатків на освіту в Україні належить до найвищих у світі (Рисунок 2). У Врізці 2 подано докладніші відомості про склад видатків та динаміку їх змін.

Рисунок 2. Державні та приватні видатки на освіту¹, % ВВП, Україна (2017 р.) та країни ОЕСР (2014 р.)



Джерело: дослідження Ukraine BOOST 2017 на основі даних Державної казначейської служби України та Національні рахунки освіти Державної статистичної служби України, 2016 рік, і AAG ОЕСР, 2017 рік⁵.

Примітка: ¹ Від дошкільної до вищої, включаючи видатки, не віднесені до конкретного рівня.

Попри особливу ситуацію в Україні в порівнянні з іншими країнами Закон України «Про освіту» (ст. 78) зобов'язує державу асигнувати на освіту кошти в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту, що потенційно ослаблює прагнення до підвищення ефективності витрачання коштів. Закон не визначає співвідношення між видатками приватного сектору та державного бюджету, але завдяки такому рівневі фінансування освіти — понад 7% ВВП — Україна залишатиметься винятком на тлі інших країн. Не менш важливо відзначити, що подібне визначення розміру видатків наперед пов'язане з ризиком того, що стимули до підвищення ефективності витрачання коштів слабшатимуть. Зокрема, постає ризик того, що ключові структурні причини неефективності України у сфері загальної середньої освіти: зокрема, величезна мережа шкіл — залишатимуться неусунутими.

Врізка 2. Більша частка видатків на освіту призначена для фінансування поточних витрат.

Як і в багатьох країнах, більша частка державних видатків на освіту йде на утримання персоналу й на фінансування загальної середньої освіти. Згідно з економічною класифікацією, 55% усіх бюджетних видатків на освіту йде на утримання персоналу; на інші поточні витрати припадає 37%, а на капітальні витрати — 8%. Водночас, за цими цифрами приховується проблема у сфері вищої освіти, де понад 90% видатків виділяються через єдину бюджетну програму поточних витрат, крім утримання персоналу⁶. З точки зору функціональної класифікації, найбільшу частку державних видатків на освіту призначено для субсектору загальної середньої освіти, а за ним ідуть вища та дошкільна освіта. Із державних видатків на освіту в розмірі 6,0% ВВП у 2017 році 47% було витрачено на фінансування закладів загальної середньої освіти, 22% — на фінансування вищих навчальних закладів, 16% — на заклади дошкільної освіти та інші дошкільні заклади, а 5% — на заклади професійно-технічної освіти (Таблиця 2).

⁵ Ініціатива BOOST – це програма співробітництва зі спрощення доступу до бюджетних даних і заохочення їх результативного використання для вдосконалення процесів ухвалення рішень, зміцнення прозорості та підзвітності, ініційована Світовим банком у 2010 році. На сьогоднішній день ця ініціатива реалізовується приблизно в 40 країнах світу; перевагою підходу BOOST є створення зручних у користуванні платформ, що забезпечують легкість доступу до всіх відомостей про видатки (часто в поєднанні з нефінансовими показниками) та їх використання дослідниками, урядовцями та звичайними громадянами для вивчення тенденцій у сфері розподілу державних ресурсів, аналізу потенційних причин неефективності та забезпечення кращої обізнаності про те, яким чином уряди фінансують надання державних послуг. В Україні дані для BOOST надходять із Державної казначейської служби України.

⁶ Код економічної класифікації видатків бюджету 2282 «Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку». Ці блочні трансферти для університетів та інших вишів містять значну частку видатків на утримання персоналу, що призводить до викривлення розподілу державних видатків за категоріями.

Таблиця 2. Розподіл видатків державного бюджету на освіту в розрізі економічної та функціональної класифікації у 2017 р.

	Оплата праці	Інші видатки	Капітальні витрати	Усього
Система дошкільної освіти	10%	5%	1%	16%
Система загальної середньої освіти	35%	8%	4%	47%
Система професійно-технічної освіти	3%	2%	0%	5%
Система вищої освіти	1%	19%	1%	22%
Система післядипломної освіти	1%	0%	0%	1%
Система позашкільної освіти	4%	1%	0%	4%
Програми матеріально-технічного забезпечення	0%	0%	0%	0%
Науково-дослідна діяльність у сфері освіти	0%	1%	0%	1%
Інші видатки	2%	2%	0%	4%
	55%	37%	8%	100%

Джерело: дослідження Ukraine BOOST 2017 на основі даних Державної казначейської служби України.

Збільшення капітальних витрат у 2016 році є ознакою змін на краще після багатьох років недоінвестування. Як зазначено в результатах обговорення планованих міністерством реформ, для забезпечення оптимізації мережі шкіл знадобляться додаткові видатки на ремонт опорних шкіл (у тому числі, на їх утеплення та модернізацію систем опалення) й закупівлю автобусів. Ці інвестиції є дуже доцільними та зменшать у майбутньому розмір поточних витрат (на утримання персоналу та опалення).

Рисунок 3. Державні видатки на освіту за категоріями, 2007–2017 рр., % від загального розміру видатків

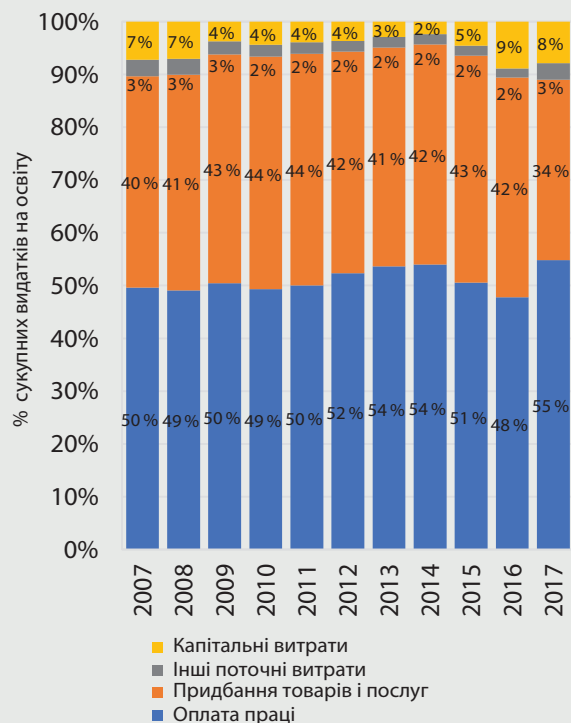
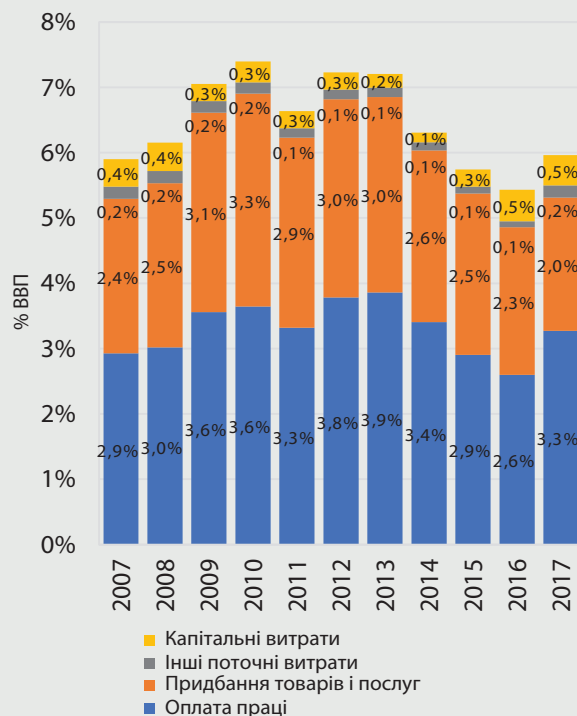


Рисунок 4. Державні видатки на освіту за субсекторами, 2007-2017 рр., % ВВП

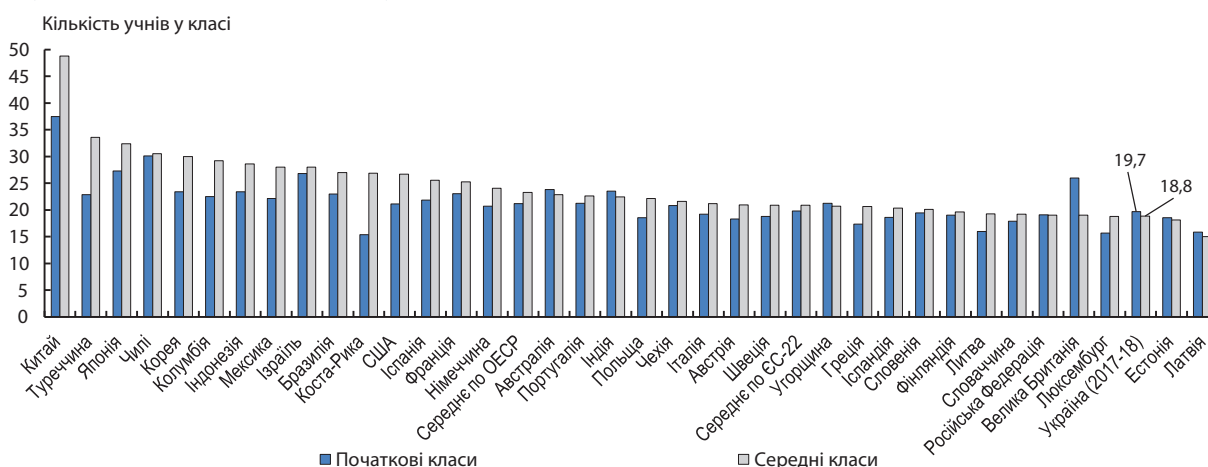


Джерело: дослідження Ukraine BOOST 2017 на основі даних Державної казначейської служби України.

Надто велика мережа шкіл і пов'язана з цим надмірна чисельність персоналу – це основна причина високого рівня витрат⁷.

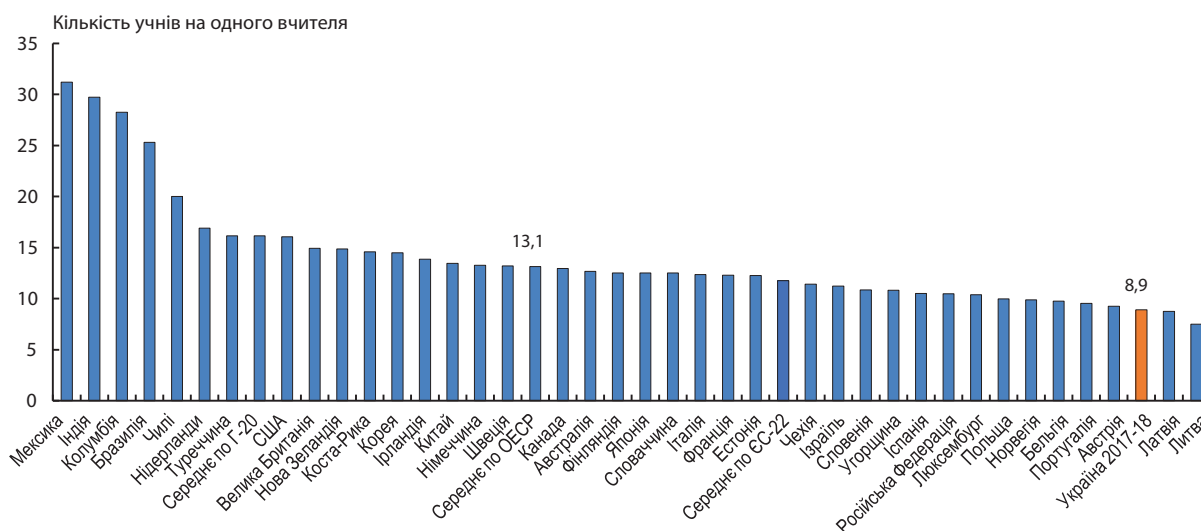
Виятково низькі середній розмір класів та кількість учнів на учителя є однією з основних причин високого рівня витрат в Україні. Розмір класів в Україні, де кількість учнів у класі не перевищує 20 осіб, є одним із найменших у світі (Рисунок 5). Утримання розміру класів на такому низькому рівні призводить до зростання чисельності вчителів і невикладацького складу в системі: у системі освіти працює більш ніж 1,4 млн осіб, половина з яких працює в загальних середніх школах (439 тисяч педагогічних працівників і близько 280 тисяч осіб невикладацького складу). У системі, чисельність учнів у якій становить 4 млн, на одного вчителя припадає лише 9 учнів – цей показник є ще нижчим лише в Латвії та Естонії (Рисунок 6).

Рисунок 5. Середній розмір класу



Джерело: OECD (2017b, таблиця D3.2a. (www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm), крім України (2017–2018), для якої наведено дані Інституту освітньої аналітики на рівні шкіл.

Рисунок 6. Кількість учнів на одного вчителя у системі неповної та повної середньої освіти (крім України, де в показнику враховано початкову школу)



Джерело: OECD (2017b) (таблиця D2.3). По Україні використано дані Державної статистичної служби, які охоплюють систему як початкової, так і середньої освіти.

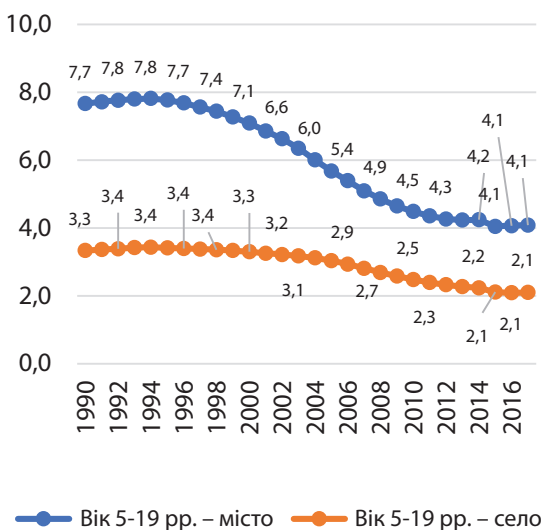
⁷ Як зазначено в доповіді Світового банку (World Bank (2017)) про огляд державних фінансів України, держава витрачає надзвичайно велику частку ВВП на вищу освіту (1,5% ВВП). З'ясування причин такої ситуації та визначення можливостей економії коштів у цьому секторі будуть у центрі уваги майбутніх досліджень.

Корінна причина малих у середньому розмірів класів (і низької кількості учнів на вчителя) — це неспроможність шкільної системи адаптуватись до скорочення кількості учнів. У зв'язку з демографічними змінами кількість учнів у школах зменшилась. Падіння народжуваності та виїзд із країни призвели до старіння населення та зменшення кількості дітей шкільного віку (Рисунок 7). Після здобуття Україною незалежності від СРСР кількість дітей віком від 5 до 19 років зменшилась на 41% із 11 млн у 1990 році до 6,5 млн у 2014 році⁸. Зменшення кілько-

⁸ Останній рік, за який наявні зіставні показники. Після 2014 року більшість даних подаються без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції (частин територій Донецької та Луганської областей).

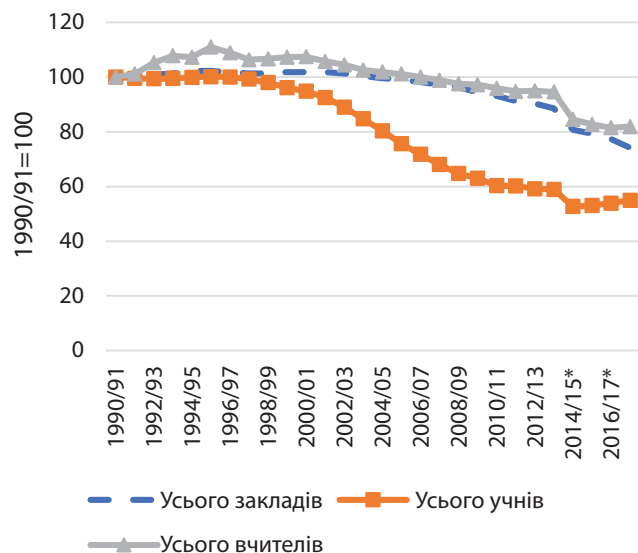
сті дітей спостерігається як у містах, так і на селі. Чисельність міського населення віком від 5 до 19 років скоротилась на 45% із 7,7 млн до 4,2 млн осіб, а сільського — на 33% з 3,3 млн до 2,2 млн осіб. Чисельність контингенту учнів закладів загальної середньої освіти, який на початку 1990/1991 навчального року сягнув 7,1 млн учнів, до 2013/2014 навчального року впала на 41% до 4,2 млн. За той самий час кількість середніх загальноосвітніх шкіл скоротилась лише на 11% (Рисунок 8), а кількість учителів — на 5%. При цьому середня кількість учнів у школі на загальнодержавному рівні знизилася з 327 до 218 учнів, а кількість учнів на вчителя — з 13,3 до 8,3. Як видно з Рисунок 6, показник кількості учнів на вчителя у 2017–2018 навчальному році дещо поліпшився, сягнувши 8,9.

Рисунок 7. Діти шкільного віку в населенні міста та села, 1990-2016 рр., млн осіб



Джерело: дані Державної служби статистики України

Рисунок 8. Середні загальноосвітні школи, 1990/1991–2016/2017 рр



Джерело: дані Державної служби статистики України

Відставання темпів скорочення мережі закладів освіти від темпів падіння чисельності учнів пояснюється кількома чинниками.

Існує ряд причин, через які мережа шкіл повільно адаптується до змін. Головною з них є те, що закриття школи — це дуже делікатне з політичного погляду питання, оскільки громади зазвичай налаштовані категорично проти. Школи розглядаються як серце громади та один із небагатьох надійних роботодавців. З огляду на зменшення чисельності населення та невелику кількість вакансій у сільських місцевостях закриття школи зазвичай сприймається — незалежно від того, так це

чи не так — як крок до прискореного угасання територіальної громади. І хоча в політичних маніфестах про це офіційно нічого не пишуть, у країні склалось широке політичне порозуміння, яке передбачає необхідність збереження робочих місць у державному секторі — особливо на селі; фактично, перед сектором освіти було поставлене завдання забезпечувати працівників шкіл засобами до існування протягом усього життя попри зменшення учнівського контингенту.

У роботі Герчинського (Herczyński (2017)) наведено дві технічні причини, що зумовили дуже повільний темп скорочення шкільної мережі: 1) 25 років плутанини навколо повноважень у секторі освіти та 2) неякісне галузеве управління та управління бюджетом. По-перше, дуже промовистим прикладом вищезгаданої плутанини було до 2016 року те, що згідно з нормами законодавства за фінансування поточних видатків шкіл відповідали райони, тоді як рішення про закриття шкіл ухвалювались територіальними громадами. Інакше кажучи, громада села могла проголосувати за збереження школи, не беручи на себе відповідальності за її фінансове забезпечення. Унаслідок цього за два десятиліття попри значне падіння народжуваності та масову міграцію в міста було закрито дуже мало шкіл. По-друге, ведучи мову про галузеве управління та управління бюджетом, Герчинський стверджує, що місцева влада та школи ніколи не мали справи з «жорсткими бюджетними обмеженнями» або фінансовими стимулами до розв'язання проблеми. І хоча формулу розрахунку обсягу фінансування за кількістю учнів було запроваджено вже у 2001 році, вона містила «коригувальні коефіцієнти», тобто місцевій владі не доводилося стикатись зі зменшенням обсягу фінансування в разі падіння кількості учнів (а саме на це слід було б чекати за нормальних умов при застосуванні формули розрахунку за кількістю учнів). Фактично, як

стверджує Войтов (Voytov (2003)), ця формула навпаки заохочувала місцеву владу відкривати в разі зниження чисельності учнів більше класів, а не менше. У будь-якому разі зрозуміло, що місцева влада мала змогу зберігати свої школи, класи та вчителів попри скорочення учнівського контингенту без будь-якого зменшення наявних ресурсів⁹. У 2017 році було запроваджено нову формулу розрахунку обсягів фінансування, яка краще спонукає до зменшення кількості класів при падінні кількості учнів.

Отже, у підсумку слід зазначити, що широкомасштабні реформи розпочинаються з сильних позицій у тому, що стосується результатів навчання, але в умовах суттєвої нерівності цих результатів, а також із високого рівня видатків, обумовленого нерозв'язаною досі проблемою неефективності. У сфері загальної середньої освіти ця неефективність виражається в роздутій шкільній мережі, в якій фактична кількість шкіл перевищує необхідну майже вдвічі, та чисельності працівників, що на 20–30% перевищує необхідну (як показує аналіз, який був виконаний під час роботи над цією довідкою та докладніше обговорюється нижче).

⁹ У своїй роботі Войтов (Voytov (2003)) описує слабкі місця системи фінансового забезпечення на основі успадкованого з радянських часів підходу.

Добра новина полягає в тому, що більшість ініціатив із реформування – крім обіцяного підвищення заробітної плати – мають відносно помірний характер.

Попри великі амбіції в реформуванні рівень витрат, необхідних для реалізації більшості ініціатив із реформування, є відносно невеликим, особливо в короткостроковій перспективі. Протягом першої фази реалізації реформ річний обсяг витрат на нові ініціативи з реформування сягне, як очікується, близько 2 млрд гривень або менш ніж 0,05% ВВП на рік. До складу цих витрат включено фінансування видання нових підручників, які будуть поступово впроваджені для всіх класів, розробка та розгортання нової цифрової платформи електронного навчання, додаткові видатки на підвищення кваліфікації вчителів і придбання нового обладнання для шкіл (меблів, навчальних матеріалів і комп'ютерної техніки).

Дещо пізніше (близько 2029 року) реалізація подальших ініціатив з реформування, ймовірно, потягне за собою додаткові витрати. Зокрема, у 2029

році з'являться 12-ті класи. За оцінками, додатковий рік навчання збільшить учнівський контингент системи загальної середньої школи на 180 000 осіб (за рахунок залишення 11-класників у школі ще на один рік). У свою чергу, за оцінками, буде утворено 11 000 додаткових класів (приріст на 5%), для яких знадобиться ще 22 000 вчителів. Тим не менш, МОН сподівається добитись економії за рахунок зменшення тривалості здобуття ступеня бакалавра (з 4 до 3 років) і відповідного скорочення чисельності персоналу в системі вищої освіти. Врешті-решт, закон передбачає також запровадження добровільної сертифікації вчителів, механізми якої наразі не створено. Проходження сертифікації надаватиме вчителям право на одержання надбавки до зарплати в розмірі 20%. Крім того, як уже відзначалось, закон «Про освіту» — це рамковий закон, положення якого (в тому числі, стосовно витрат) мають бути деталізовані у відповідних

законів і нормативних актах щодо окремих субсекторів. Ухвалення таких законів і нормативних актів може в майбутньому збільшити рівень витрат.

Водночас, одне з положень нового закону є найдо- рожчим з-поміж усіх: обіцяне законом зміцнення соціального статусу вчителів шляхом підвищення заробітної плати вчителів найнижчої кваліфікацій- ної категорії до чотирьох прожиткових мінімумів до 2023 року. Як уже згадувалось вище, одним із аргу- ментів МОН на користь цього положення є те, що вчителі мають низький соціальний статус, а низький рівень оплати праці деморалізує їх. Закон передбачає підвищення до 2023 року початкового розміру оплати праці до чотирьох прожиткових мінімумів. З січня 2018 року зарплати вчи- телів зросли в середньому майже на 25% (у порівнянні з 2017 роком). Якщо обіцяне законом підвищення реалізо- вуватиметься як підвищення «базової заробітної плати» вчителя без внесення змін у систему різноманітних пре- мій і надбавок, що виплачуються вчителям (і на які припа-

дає в середньому майже половина чистого заробітку вчи- телів — це питання докладніше розглядається у Врізці 3), то реалізація обіцяного виллється у збільшення видатків на освіту до 8,8% ВВП (з 6% у 2017 році) (див. Рисунок 9). Через те, що праця всіх учителів — незалежно, від того, в якому субсекторі освіти вони працюють — оплачується за однією й тією самою тарифною сіткою, заробітна пла- та всіх учителів зросте завдяки такому збільшенню (де- тальні відомості див. у Врізці 3). Крім того, тарифна сітка встановлює, наприклад, співвідношення розміру оплати праці учителів більш високих категорій і заробітної плати нового вчителя. Якщо тарифну сітку не буде змінено, то підвищення зарплати нових учителів потягне за собою й підвищення розміру оплати більш досвідчених учителів, вилившись у підвищення заробітної плати вчителів на 199% (в номінальному вираженні) протягом 2017–2023 рр. (при цьому, як очікується, номінальний ВВП на працівника зросте за цей період лише на 74%). Заробітна плата тих учителів, які пройдуть передбачену добровільну сертифі- кацію, зросте ще більше.

Врізка 3. Як в Україні оплачується праця вчителів? Важливість розрізнення базової заробітної плати та чистого заробітку на руки.

Згідно зі статтею 8 Закону України «Про оплату праці», умови розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України. Це означає, що умови оп- лати праці всіх працівників — викладачів, директорів, професорів і технічного персоналу — визначає Кабінет Міністрів України.

Кажучи конкретніше, розмір оплати праці встановлено Постановою Кабінету Міністрів України, якою затвер- джено Єдину тарифну сітку розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери. Ця Єдина тарифна сітка визначає типи посад, наявних у секторі, та розмір **посадового окладу (тарифної ставки)** для кожної посади (а отже й різницю в оплаті праці між різними тарифними розрядами)¹⁰. Важливо взяти до уваги, що Єдина тарифна сітка встановлює посадові оклади, а не чистий заробіток, що виплачується на руки.

Розмір чистого заробітку визначається за встановленим Постановою КМУ посадовим окладом і умовами оп- лати праці, встановленими наказами МОН. Зокрема, порядок обчислення заробітної плати працівників закла- дів загальної, дошкільної, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти I-II рівнів акредитації було вста- новлено Наказом Міністерства освіти України № 102 від 15 квітня 1993 року (zareєстрованим у Міністерстві юстиції України 27 травня 1993 року за № 56):

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 року № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної та- рифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (зі змінами), на виконання якої Міністерство освіти і науки України видало Наказ № 557 від 26 вересня 2005 року «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» (зі змінами).

Заробітна плата педагогічних працівників (учителів загальноосвітніх шкіл) складається з:

1. посадового окладу (базову вставку встановлено Постановою КМУ та прирівняно наказом Міністерства до 18 навчальних годин) («ставка»);
2. надбавки за вислугу років;
3. надбавки за престижність педагогічної праці;
4. інших виплат (премій, щорічної грошової винагороди за сумлінну працю, відпусчних тощо).

Наказ Міністерства передбачає оплату праці вчителів із урахуванням навчального навантаження, що розподіляється керівником закладу освіти за узгодженням із профспілковим комітетом на початку навчального року. Обсяг навчальної роботи, яку може виконувати вчитель, нічим не обмежується: навчальне навантаження вчителя може бути вищим або нижчим від ставки окладу. Ставка окладу встановлюється з розрахунку 18 навчальних годин на тиждень.

На даний час, за оцінками Інституту освітньої аналітики, середній чистий зарібок учителя загальноосвітньої школи є таким:

1. ставка посадового окладу (за 18 годин навчального навантаження на тиждень). Слід відзначити, що вчитель може працювати не на повну ставку — це залежить від того, скільки навчальних годин він має;
2. надбавка за вислугу років (понад 3 роки — 10%; понад 10 років — 20%; понад 20 років — 30%);
3. надбавка за престижність педагогічної праці (до 20%);
4. інші доплати та надбавки (за класне керівництво, перевірку зошитів, завідування навчальними кабінетами/майстернями тощо — у середньому 22%);
5. грошова винагорода за сумлінну працю (1/12 середньомісячної зарплати за кожний місяць року);
6. додаткова відпускна виплата (1/12 частина середньомісячної зарплати за кожний місяць року).

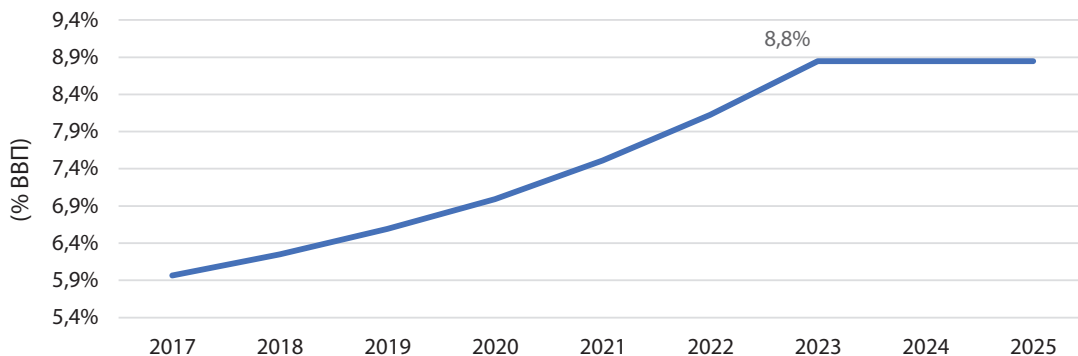
Різноманітні надбавки та доплати можуть становити майже половину чистого зарібку вчителів.

Станом на січень 2018 року праця осіб, які починають працювати вчителями, оплачується за ставкою посадового окладу 3735 грн. (якщо їх навчальне навантаження становить 18 годин на тиждень). Проте якщо врахувати різні надбавки, то середня зарплата на руки становить 6671 грн. Це означає, що посадовий оклад становить лише 56% чистого зарібку молодих учителів. Що ж стосується вчителів більш високих категорій, які одержують надбавку за вислугу років у розмірі 30%, то у них посадовий оклад становить лише 53% чистого зарібку. Детальнішу інформацію наведено в таблиці 1 у додатку.

У порівнянні з іншими країнами зарплата протягом учительської кар'єри в Україні зростає досить повільно. Зокрема, вчителі вищої категорії, які знаходяться «вгорі» тарифної сітки, заробляють лише на 30% більше, ніж новий учитель. У порівнянні з іншими країнами це досить незначна премія за роки служби та досвід (див. Додаток, рисунок 1).

Джерело: листування з працівниками Інституту освітньої аналітики

Рисунок 9. Прогноз розміру видатків на освіту як частки ВВП в разі підвищення посадового окладу нового вчителя до чотирьох розмірів прожиткового мінімуму до 2023 року¹¹



Джерело: прогнози Світового банку¹²

Існує щонайменше три причини, з яких настільки стрімке підвищення зарплати вчителів (за період до 2023 року) є не найкращим способом витрачання державних коштів. По-перше, цей крок спрямував би сектор освіти на шлях, обтяжливий для державного бюджету, й обмежив би ресурси, потрібні для надання інших не менш необхідних громадських послуг (зокрема, охорони здоров'я, виплати пенсій, інфраструктури тощо); за поточного рівня розвитку України вона просто не може дозволити собі настільки масштабні підвищення зарплат. По-друге, цей крок зробив би Україну винятком на міжнародному рівні. Звичайно, праця вчителів оплачується гірше, ніж, скажімо, в країнах Західної Європи, якщо перераховувати зарплати в євро (й навіть із урахуванням різниці в купівельній спроможності). Таке порівняння не є, однак, корисним, адже західноєвропейські країни мають суттєво вищі рівні оплати праці в цілому та більші доходи (що дає їм змогу встановлювати більш високі зарплати в державному секторі). Більш змістовним було б порів-

няння оплати праці вчителів в Україні з оплатою праці інших громадян, які мають аналогічний рівень досвіду та освіти. За таким підходом зарплати вчителів в Україні близькі до зарплат учителів у більшості інших країн: вчителі – а вони зазвичай працюють менше годин і мають гарантовану зайнятість – зазвичай одержують на 10–30% менше, ніж інші працівники з аналогічним рівнем освіти та досвіду (Рисунок 10). Водночас, у разі збільшення розміру оплати праці до чотирьох розмірів прожиткового мінімуму вчителі України матимуть найвищу оплату праці по відношенню до показників країн-членів ОЕСР (знов-таки, див. Рисунок 10). По-третє, з точки зору освіти, наявний нібито причинно-наслідковий зв'язок між підвищенням зарплати вчителів і досягненням кращих результатів діяльності в секторі освіти – в тому числі, результати навчання учнів – є слабким. Потенційний зв'язок між ними може полягати в тому, що підвищення зарплати зробить учительську професію привабливішою, завдяки чому в професію прийде більше талановитих людей.

¹¹ Передбачається, що після 2023 року заробітна плата зростатиме відповідно до приросту номінального ВВП.

¹² Для моделювання результатів планованого підвищення заробітної плати, а також наслідків скорочення чисельності працівників для державного бюджету у програмі Microsoft Excel було створено модель витрат сектору освіти. Ця модель (що може бути надана на підставі відповідного запиту) забезпечує імітаційне моделювання витрат на оплату праці на основі прогнозних розмірів заробітної плати та чисельності персоналу на основі припущення про те, що темп зростання решти витрат відповідатиме темпові зростання номінального ВВП. У моделі було відтворено різні сценарії: 1) підвищення базового окладу вчителів без категорії до чотирьох прожиткових мінімумів (із подальшим моделюванням наслідків цього кроку для чистого заробітку та окладів учителів із довшим стажем роботи та вищою категорією); 2) збільшення чистого заробітку вчителів без категорії до чотирьох прожиткових мінімумів і 3) сценарій (2) з одночасним скороченням чисельності персоналу (приблизно на 100 000 осіб у цілому).

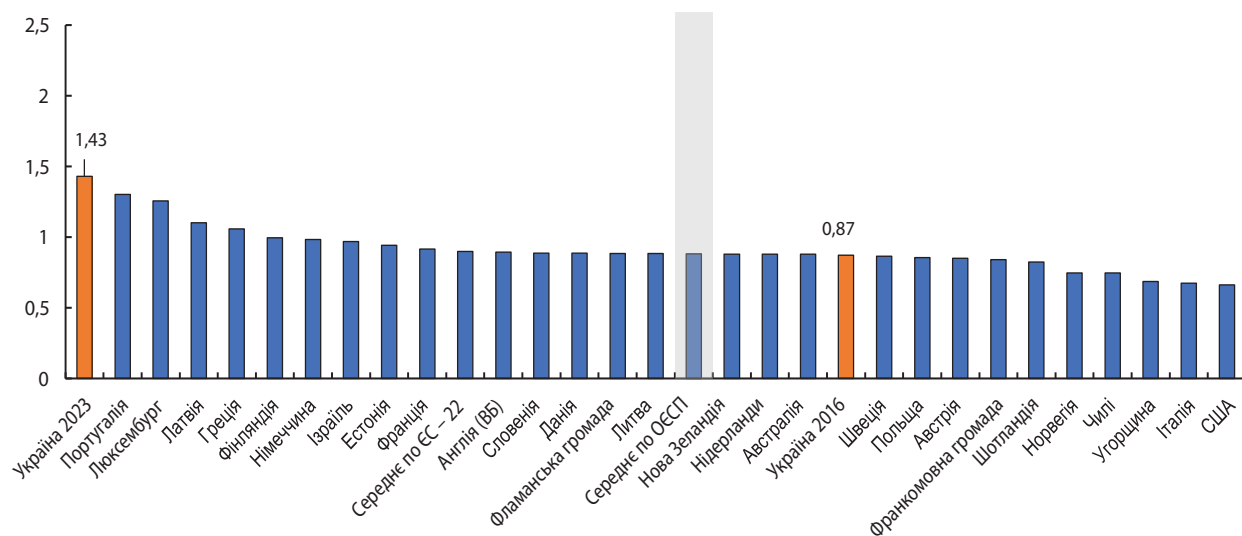
За даними деяких міжнародних досліджень, більш високі зарплати можуть приваблювати кращих державних службовців (див., наприклад, роботу Dal Bó et al. 2013). Водночас, у випадку України, як показано нижче, освітня галузь має скоротити кількість учителів (за оцінками, на 20–30%), а це означає, що протягом наступних років доведеться брати на роботу дуже мало нових учителів. Таким чином, підвищення зарплат мало б сенс лише після такого скорочення. Ще один потенційний зв'язок між підвищенням зарплати й результатами навчання полягає в тому, що збільшення зарплати поліпшить мотивацію, а отже й продуктивність діяльності. Однак досвід інших країн наявності такого зв'язку майже не підтверджує (див. роботу Evans (2018)).

Окремим, але суміжним потенційним зв'язком є те, що підвищення зарплати спонукає вчителів відмовитись від пошуку краще оплачуваної роботи, наприклад, репетиторства за грошову винагороду, що віднімає час і відволікає увагу від викладання в класі¹³. Практика репетиторства в Україні дуже поширена, особливо у випадку вчителів, навчальне навантаження яких є меншим, ніж повний робочий тиждень (UNESCO 2015; OECD 2017a). Оскільки багато вчителів не мають повного навантаження, а час, протягом якого вони не навчають, ніяк не врегульовано, вони все одно матимуть змогу використовувати свій вільний час для приватного репетиторства, на який існує високий попит — особливо у старшій школі (OECD 2017a). Таким чином, без зміни навчального навантаження вчителів і порядку оплати їхньої праці вони все одно матимуть стимули до приватного репетиторства незалежно від пропонованого підвищення оплати праці.

Імовірнішим сценарієм є те, що стрімке підвищення заробітної плати вчителів потягне за собою несприятливі супутні наслідки. Як уже було відзначено, доказів того, що значне підвищення заробітної плати вчителів поліпшить показники діяльності сектору освіти, практично не існує. Набагато імовірнішими є такий розвиток подій: а) сукупний розмір видатків сектору освіти значно зросте, причому збільшення фонду оплати праці призведе до зниження видатків за іншими пріоритетними напрямками — в тому числі, на впровадження концепції «Нової української школи» та підтримання якості протягом перехідного періоду; б) підвищення заробітної плати стане для вчителів передпенсійного віку стимулом до того, щоб залишатись у системі освіти (щоб одержати набагато вищу заробітну плату протягом ще кількох років) і зберігати за собою робочі місця; в) підвищення зарплати призведе також до недоцільного збільшення майбутніх пенсійних виплат, оскільки вчителі, зарплати яких зростуть, одержуватимуть відповідно й більші пенсії; г) інші працівники державного сектору почнуть вимагати підвищення такого самого масштабу, що призведе до широкої бюджетної кризи.

¹³ Платні приватні додаткові заняття (репетиторство) – діяльність, яка в Україні не заборонена та не регулюється – створюють для вчителів проблемні стимули на кшталт сприятливішого ставлення у класі до учнів, із якими вони займаються, або виставлення поганих оцінок тим учням, із якими вони не займаються, для створення попиту на репетиторські послуги (OECD 2017a).

Рисунок 10. Зарплати вчителів у порівнянні з заробітком працівників з вищою освітою (2015 р., а для України — 2016 р. і 2023 р. (прогноз))¹⁴



Джерело: OECD, Education at a Glance 2017b, таблиця D3.2a (www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm) і розрахунки працівників Світового банку для України на основі даних Обстеження робочої сили України та моделі, розробленої Світовим банком для оцінки ситуації у 2023 році.

Як буде показано нижче, існує декілька інших можливостей підвищення статусу вчителів із одночасним здійсненням обіцяного підвищення заробітної плати у фінансово відповідальний спосіб.

¹⁴ У випадку України проводиться порівняння зарплат учителів і розміру «ВВП на громадянина працездатного віку». На 2023 рік прогнозний рівень номінального ВВП взято з таблиці 3, а прогноз кількості громадян працездатного віку – з доповіді ООН про перегляд перспектив зростання чисельності населення світу – UN 2017 Revision of World Population Prospects.



Джерело: www.adm.dp.gov.ua

На що потрібно звернути більше уваги в порядку денному реформування?

А. Забезпечити впровадження «Нової української школи» у необтяжливий для державного бюджету («фіскально стійкий») спосіб.

Як окреслено вище, ухвалення нового Закону України «Про освіту» закладає підвалини для модернізації початкової та середньої освіти практично за всіма вимірами. Проте, як було відзначено вище, обіцяне підвищення заробітної плати може спрямувати реформу на обтяжливий для державного бюджету шлях, на якому стрімке зростання витрат на оплату праці робитиме неможливим фінансування інших пріоритетних напрямків.

Нижче представлено, по-перше, варіанти того, як можна підвищити зарплату в необтяжливий для бюджету спосіб. По-друге, там подано обґрунтування доцільності прискорення оптимізації та окреслено відповідні варіанти її реалізації. І, нарешті, надано додаткові пропозиції щодо кращого виконання положень нового закону.

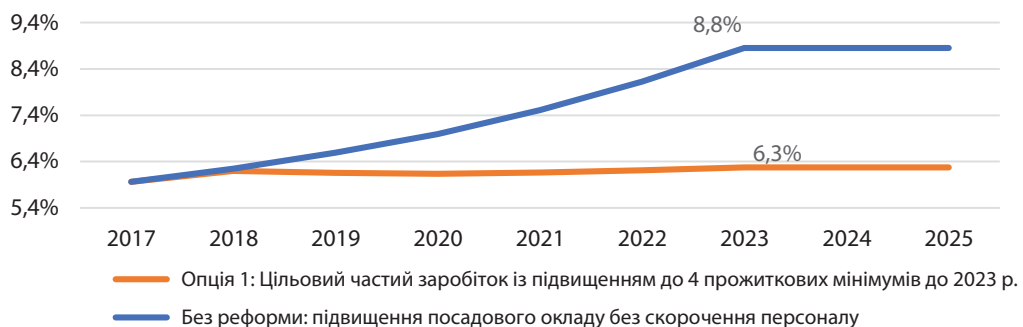
А.1 Орієнтуватись на підвищення чистого заробітку вчителів (а не посадового окладу).

Положення нового закону, які обіцяють підвищення зарплати, сформульовано досить розпливчато, що залишає певний простір для різних підходів до її підвищення. В умовах відсутності централізованої бази даних про оплату праці працівників освіти спроби змодельювати наслідки обіцяного підвищення зарплати — справа, пов'язана з труднощами (як показано у Врізці 4). Попри це, імітаційне моделювання, проведене під час роботи над цією довідкою, показує, що в тому разі, якщо при планованому підвищенні зарплати орієнтуватись на підвищення чистого заробітку учите-

лів найнижчої кваліфікаційної категорії, існує можливість суттєвого зниження сукупного розміру видатків на таке підвищення з одночасним збільшенням фактичного розміру оплати праці вчителів. Якщо реалізувати підвищення в такий спосіб, розмір видатків на освіту до 2023 року зросте до 6,3% ВВП (а не до 8,8% ВВП, як сталося б у разі підвищення посадового окладу).

При цьому іншим варіантом стримування витрат на підвищення зарплати могло б стати скорочення чисельності працівників (див. обговорення нижче).

Рисунок 11. Необтяжливе для державного бюджету здійснення запланованого підвищення зарплати: підвищення до чотирьох прожиткових мінімумів чистого заробітку, а не базового окладу



Джерело: імітаційне моделювання, виконане Світовим банком.

Врізка 4. Проблеми імітаційного моделювання наслідків обіцяного підвищення заробітної плати та деталізація припущень, прийнятих у цій довідці з метою імітаційного моделювання.

Імітаційне моделювання наслідків обіцяного законом підвищення заробітної плати пов'язане зі значним труднощами, внаслідок чого прогнози мають надто велику похибку. Тут слід звернути увагу на зазначені нижче основні три виклики.

По-перше, в країні не існує централізованої бази даних про фонд оплати праці працівників сектору загальної середньої освіти. Немає відомостей про те, де зберігається тарифна сітка нинішніх працівників, про рівень їх досвіду, про кількість відпрацьованих ними годин, а також про їх чистий заробіток, який вони одержують на руки. Для представленого тут імітаційного моделювання було використано дані на рівні шкіл із інформацією про категорію вчителів (для учителів загальноосвітніх середніх шкіл усіх регіонів, крім міста Києва (відомостей про яких у базі даних не було)).

По-друге, обсяг інформації про технічний персонал і працівників сектору освіти, які працюють у закладах дошкільної, професійно-технічної та вищої освіти, є ще меншим. Проте, оскільки праця всіх цих працівників оплачується за однією й тією самою тарифною сіткою, плановане підвищення зарплати позначиться й на них. Для цілей представленого в цій довідці імітаційного моделювання було прийнято припущення про те, що:

- зарплати технічних працівників зростатимуть разом зі зростанням номінального ВВП;
- зарплати всіх педагогічних працівників (за всіма субсекторами освіти) зростатимуть у такому самому темпі, що й зарплати вчителів середніх загальноосвітніх шкіл.

По-третє, те, на скільки зростуть зарплати, залежатиме від прожиткового мінімуму у 2023 році. Це значить, що необхідно спрогнозувати розмір цього прожиткового мінімуму. У представлених тут імітаційних моделях ми виходили з того, що прожитковий мінімум зростатиме в тому самому темпі, в якому зростатиме мінімальна зарплата, а саме:

Таблиця 3. Припущення щодо майбутніх темпів зростання мінімальної зарплати, прожиткового мінімуму та номінального ВВП

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Мінімальна зарплата	3200	3723	4173	4425	4868	5330	5810	6332	6902
Прожитковий мінімум	1625	1891	2119	2247	2472	2707	2950	3216	3505
Номінальний ВВП (млрд грн.)	2983	3428	3854	4314	4745	5196	5664	6174	6729

Джерело: припущення, прийняті Світовим банком для імітаційного моделювання, що було виконане під час роботи над цією довідкою.

Джерело: припущення Світового банку

У ширшому контексті слід відзначити, що підвищення зарплати створює нагоду для перегляду системи оплати праці вчителів на основі моделі, в якій чистий заробіток учителя не ділитиметься на основний посадовий оклад і численні доплати й надбавки. Така реформа давно назріла, й це питання заслуговує на додаткове дослідження, покликане допомогти міністерству реалізувати відповідні зміни. Загалом, однак, оплата кожного завдання, виконуваного вчителем, прирівнює їх роботу до роботи на складальному конвеєрі. Перехід на повний недиференційований оклад є ознакою руху в напрямку професіоналізму. Від професіонала очікується, що він робитиме багато різних речей на свій лад, а не обліковуватиме кожну свою дію.

A.2 Пов'язати підвищення заробітної плати з поступом у скороченні чисельності працівників.

Регулярне підвищення заробітної плати вчителів є необхідним для підтримання соціального статусу вчителів і залучення до професії фахівців високого класу. Проте обіцяне підвищення зарплат майже на 200% за умов надмірної чисельності працівників (по відношенню до чисельності контингенту учнів, що зменшується) може підірвати фінансову стійкість сектору, зробивши його тягарем для державного бюджету. Із точки зору освіти дефіцитні державні ресурси доцільніше було б вкладати в меншу кількість краще оплачуваних працівників, які мають високий рівень підготовки й користуються необхідною підтримкою (у формі розширеної підготовки до роботи, підвищення кваліфікації за місцем роботи, підвищення якості керівництва шкіл і створення сучасного навчального середовища).

У майбутньому бюджети сектору освіти могли б бути прив'язані до багаторічного плану, який передбачав би зменшення чисельності працівників (із 20% скороченням чисельності в середньостроковій перспективі) та підвищення заробітної плати з випередженням рівня інфляції лише за умови досягнення узгоджених планових рівнів скорочення чисельності працівників. Нижче викладено рекомендації з питань державної політики, що містять конкретні пропозиції щодо можливих для української влади підходів до прискорення реформ, які передбачають оптимізацію шкіл зі зменшенням кількості шкіл, класів і чисельності персоналу в системі освіти до прийняттого рівня.

A.3. Прискорити оптимізацію мережі шкіл за рахунок повного використання наявних інструментів державної політики.

З ряду причин необхідно буде докласти додаткових зусиль до прискорення оптимізації мережі шкіл як невід'ємної складової реформ, що тривають. По-перше, скорочення чисельності персоналу здешевить реалізацію обіцяного підвищення зарплати. По-друге, реформи передбачають підготовку всіх учителів за новою програмою з приділенням більшої уваги засвоєнню методів педагогічної роботи, орієнтованих на потреби учнів. Організаційні зусилля та витрати, пов'язані з перепідготовкою штату вчителів, зменшеного, скажімо, до 350 000–380 000 осіб, і подальшим наданням їм підтримки, будуть набагато нижчими, ніж ті самі витрати на 440 000 учителів. По-третє, має бути зрозумілим, що підвищувати якість матеріальної бази, навчальних матеріалів та керівництва існуючих більш ніж 15 000 шкіл, а не, скажімо, 8 000 шкіл — порівняно складно. Інвестиції в матеріали та керівництво шкіл за концепцією «Нової української школи» мають здійснюватись у приблизно 8 000 шкіл, які є необхідними для сьогоденного та завтрашнього учнівського контингенту, а от вкладання коштів у 15 000 занедбаних будівель, у яких немає потреби, є розтринькуванням ресурсів. По-четверте, в Україні чверть вчителів виповнилась 55 або більше років, а отже вони невдовзі підуть на пенсію. Якщо не об'єднувати школи та не зменшувати кількість класів, на зміну цим учителям прийдуть нові вчителі, які навчатимуть такі самі невеликі класи. Старіння робочої сили дає нагоду для скорочення чисельності персоналу природним шляхом без потреби у

звільненні працівників (і без пов'язаних із цим емоцій та бюджетних видатків).

Найважливішим аргументом на користь приділення більшої уваги оптимізації шкіл є, однак, відставання учнів малих шкіл України від решти. Справді, охарактеризувати учнів, що відвідують в Україні малі школи, можна за двома ознаками: по-перше, вони, в середньому, мають найгірші екзаменаційні бали на випускних іспитах (див., наприклад роботу Coupe et al 2011). По-друге, їхні школи мають найменшу кількість учителів на клас, що вказує на складність залучення персоналу в такі місцевості та його утримання для директорів і адміністраторів шкіл. У додатку 3 пан Латхапіпат показує, що проблема полягає в тому, що, як показує нижче відношення кількості вчителів до кількості класів, малим школам важко знайти достатньо (добрих) учителів (знов-таки, див. додаток 3). Для забезпечення цих дітей якісною освітою потрібно, щоб у них були вчителі, керівництво шкіл та матеріальна база такої самої якості, як у дітей, котрі навчаються в більших школах України.

Розробники державної політики мають зробити один важливий висновок: неспроможність зменшити мережу шкіл призвела до появи великої кількості шкіл, яким важко залучати та утримувати якісних працівників. Учні цих шкіл, зрештою, засвоюють менше знань, ніж вони могли б засвоїти у школі, краще забезпеченій ресурсами.

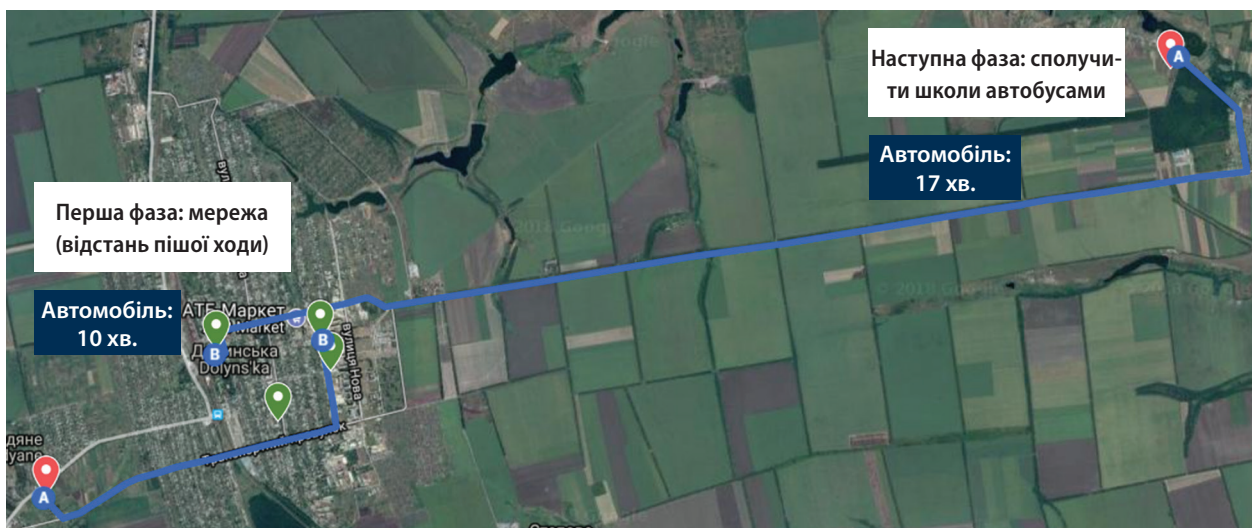
Детальний аналіз, проведений у рамках цієї довідки, вказує на можливість зменшення мережі шкіл без погіршення доступності та якості освіти – головним чином, за рахунок природного зменшення числа вчителів через вихід на пенсію, а не масові звільнення. Проведений аналіз і зроблені за його результатами висновки докладніше описано в додатку 4. По-перше, детальний картографічний аналіз доступності шкіл, який було проведено з використанням даних GoogleMaps про відстані та координат шкіл за даними GPS, показує, що 66% із 15 000 шкіл України розташовані в межах 4 км від іншої школи (див. поданий нижче приклад). Не менш дивним є те, що 24% розташовані на відстані до 1 км (цю відстань легко пройти пішки) від іншої школи (Рисунок 12). Наявність шкіл, що розташованих поруч, дає змогу відносно легко об'єднати класи (та скоротити персонал) без необхідності чекати на ремонт доріг і придбання автобусів. Аналіз показує, що число класів можна скоротити на цілих 10% (а отже й зменшити кількість учителів на 10%) шляхом утворення мереж шкіл, розташованих поблизу одна від одної (тобто на відстані 30 хвилин пішої ходи у випадку учнів

молодшої школи та не більш ніж 60 хвилин пішої ходи у випадку учнів старшої школи (див. роботу Brandt and Sohnesen 2018).¹⁵ Там, де вже зараз дозволяє якість доріг, та/або там, де з часом стан доріг може бути поліпшено до відповідного рівня, придбання автобусів може створити нагоду для подальшої консолідації (яка дасть змогу скоротити число класів (і кількість учителів) на цілих 24%). По-друге, аналіз якості освіти, результати якого представлено в додатку 3, показав, що учні з малих шкіл (де відношення кількості учителів до кількості класів є нижчим) демонструють гірші показники в порівнянні з учнями з великих шкіл, навіть якщо врахувати інші чинники, що можуть впливати на результати навчання. Аналіз показує, що результати тестів потенційно можуть бути поліпшені шляхом консолідації мережі шкіл зі створенням у цьому процесі класів більшого розміру у школах, що краще забезпечені ресурсами. Крім того, якщо взяти до уваги, що 12% учителів виповнилось 60 або більше років (а 13% — 55 або більше), то скорочення чисельності персоналу можна добитись протягом 5 років через виведення вчителів на пенсію після досягнення ними пенсійного віку¹⁶.

¹⁵ Важливо відзначити, що тут мова йде про максимальні відстані пішої ходи, а не про ті відстані, які кожному українському учневі доведеться долати пішки, щоб дістатись до своєї школи. Ці максимальні значення було враховано з метою моделювання повного обсягу оптимізації. Якщо зважити на невеликі відстані між школами (як показано на Рисунку 12), можливості консолідації мережі шкіл у спосіб, який дасть дітям можливість проходити набагато менші відстані, є досить широкими. У додатку 4 подано результати моделювання надійності розрахунків за моделлю, які показують можливий обсяг оптимізації за коротших відстаней.

¹⁶ Ці показники взято з розрахунків Світового банку, виконаних на основі даних IOA на рівні шкіл за 2017-2018 рік. Водночас, у зазначеному наборі даних відсутні дані про вчителів міста Києва. Під час листування з МОН було з'ясовано, що чисельність учителів-пенсіонерів становить до 16% загальної чисельності вчителів.

Приклад: У місті Долинська чотири школи з молодшими класами розташовані на відстані пішої ходи одна від одної, а ще дві школи — на відстані короткої поїздки автомобілем. Використання карт Google і GPS-координат шкіл дало змогу виконати аналогічний аналіз для того, щоб з'ясувати можливий масштаб оптимізації мережі шкіл по всій Україні (докладніше про це йдеться в додатку 4).

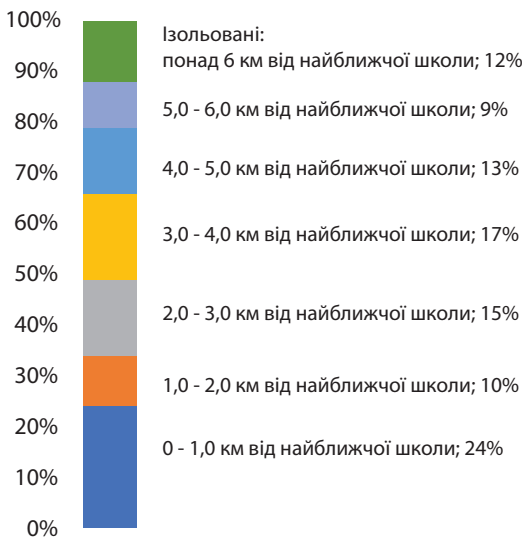


Джерело: Brandt and Sohnesen (2018) – див. у додатку 4.

Прискорення оптимізації шкіл потягнуло б за собою додаткові витрати, але багато з них мають тимчасовий характер (наприклад, на ремонт шкіл або виплату вихідної допомоги) та окупилися б кількаразово завдяки суттєвій економії коштів (до того ж, постійного характеру). Зокрема, школи, до яких переводитимуться учні, необхідно відремонтувати й зробити привабливішими для батьків, щоб вони охочіше відправляли туди своїх дітей. Крім того, в деяких випадках може виникнути потреба у звільненні працівників, що не досягли передпенсійного віку, пов'язана з виплатою їм вихідної допомоги. Необхідно фінансувати також придбання автобусів або оплату проїзду учнів туди й назад. І, насамкінець, необхідно буде вкласти

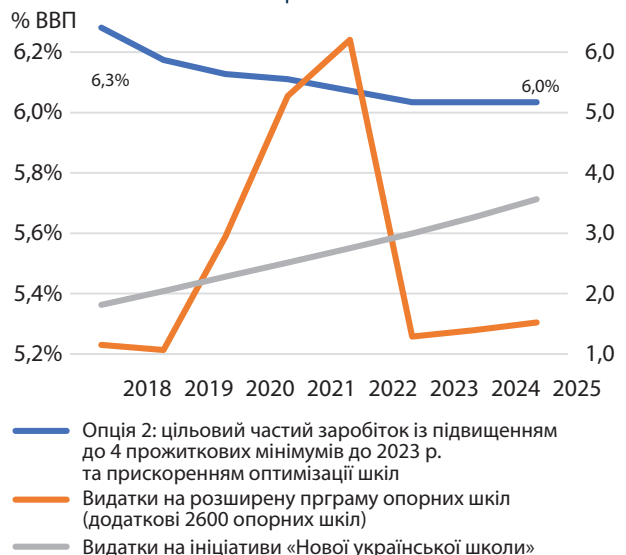
кошти в комунікаційну кампанію для роз'яснення того, що оптимізація проводиться для того, щоб кожна дитина здобула якісну освіту. Проведення таких кампаній матиме критичне значення для протидії опору, що його можуть чинити громади, в яких закриватимуться школи (побоюючись, знов-таки, того, що закриття школи потягне за собою зникнення поселення, втрату робочих місць тощо). А втім, навіть якщо врахувати ці додаткові видатки, загальна економія буде суттєвою. Наприклад, за оцінками, можна буде скоротити 100 000 працівників (60 000 вчителів і 40 000 технічного персоналу), зменшити загальний розмір видатків до 6,0% ВВП навіть за умови реалізації обіцяного підвищення заробітної плати (див. Рисунок 13 та Додаток, таблиця 2).

Рисунок 12. Дуже мала частка шкіл України перебуває в «ізоляції»



Джерело: аналіз, який виконали Brandt and Sohnesen – див. у додатку 4.

Рисунок 13. Підвищення зарплати з одночасним здійсненням видатків на оптимізацію шкіл



Джерело: імітаційне моделювання, виконане Світовим банком

Нижче розглянуто деякі варіанти можливого прискорення цього процесу з боку уряду.

Інструмент державної політики 1. Розширити програму опорних шкіл із 499 опорних шкіл (у 2018 році) до більш ніж 3100 у 2022 році.

Програма створення мережі опорних шкіл, представлена у 2016 році як засіб «створення умов для рівного доступу до якісної освіти», є дуже перспективною як основний засіб, за допомогою якого МОН зможе прискорити в найближчому майбутньому оптимізацію мережі шкіл. Ця програма

спонукає місцеву владу розробляти власні плани для а) визначення опорної школи та (щонайменше) трьох шкіл, які стануть її філіями, та б) визначення своїх потреб у забезпеченні проведення реорганізації (наприклад, у придбанні автобусів тощо) (докладнішу інформацію про опорні школи подано у Врізці 5).

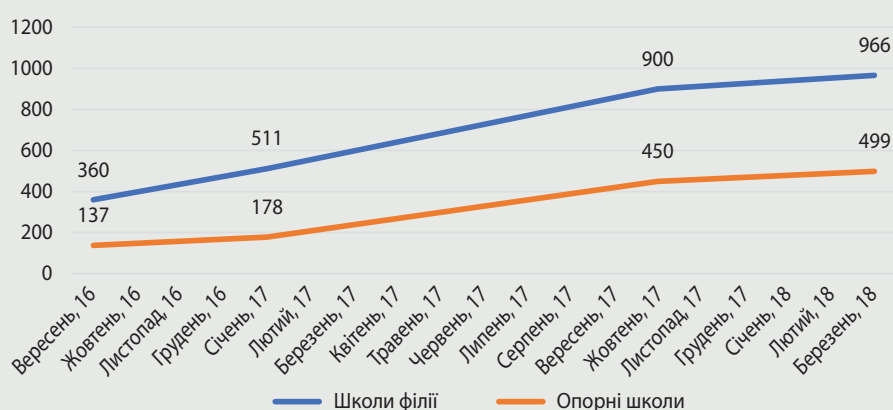
Врізка 5. Докладніша інформація про опорні школи та деякі уроки перших років реалізації програми їх створення

Реалізацію ініціативи зі створення опорних шкіл було розпочато на початку 2016 року. Вона мала стати великим кроком уперед до раціоналізації мережі середніх загальноосвітніх шкіл України. Концепція МОН спирається на бачення консолідації шкіл, що покликана забезпечити виконання чотирьох основних завдань: 1) створити умови для рівного доступу до якісної освіти; 2) поліпшити якість освіти; 3) забезпечити ефективне використання наявних ресурсів і 4) розширити спроможності місцевої влади.

Територіальні громади, в яких створюються опорні школи, обирають перспективні для створення опорних шкіл заклади з-поміж існуючих середніх загальноосвітніх шкіл на конкурсних засадах (на основі ряду критеріїв, покликаних забезпечити визначення оптимального кандидата для створення в громаді опорної школи).

За час, що минув після початку реалізації цієї ініціативи, кількість опорних шкіл і шкіл-філій невпинно зростала, що дало змогу оновити матеріальну базу шкіл і зменшити кількість класів. На початок 2018 року було створено 499 опорних шкіл і 966 філій (див. Рисунок 14). Ці опорні школи одержали інвестиції в будівлі та навчальні матеріали, що перетворило їх на «магніти» для дітей, які навчаються в розташованих поруч менших (і часто менш якісних) школах. Станом на кінець 2017 року завдяки створенню опорних шкіл було скорочено понад 200 класів. Крім того, здійснені капіталовкладення уможливили навчання в опорних школах дітей із інвалідністю.

Рисунок 14. Динаміка кількості опорних шкіл і шкіл-філій



Джерело: Інститут освітньої аналітики, 2018 рік

Для кращого засвоєння уроків реалізації програми створення опорних шкіл Інститут освітньої аналітики здійснював ретельний моніторинг її реалізації і, зокрема, провів опитування директорів цих закладів. Продовження такого моніторингу та регулярне проведення опитувань у майбутньому залишатимуться критично важливими для подолання проблем на шляху реалізації програми та забезпечення можливості її масштабування.

Перші уроки реалізації програми вказали на необхідність розв'язання чотирьох основних проблем:

1. Потрібне нове тлумачення державної гарантії права здобувати освіту «в закладі освіти..., що найбільш доступний та наближений до місця проживання особи» (стаття 13 Закону України «Про освіту»). У новому тлумаченні необхідно підкреслити важливість територіальної доступності якісної освіти, а не наявності в населеному пункті напіврозваленої шкільної будівлі. Крім того, в цьому тлумаченні необхідно підкреслити, що школи, розташовані на відстані до 4 км (тобто 66% шкіл України), є і доступними, і наближеними до місця проживання (особливо в разі використання нових шкільних автобусів).
2. Необхідно належно готуватись до скорочення чисельності працівників як пенсійного чи передпенсійного віку, так і більш молодих учителів (яким може знадобитись перепідготовка).
3. Територіальні громади чинять опір процесові оптимізації шкіл. Під час опитування 42,6% директорів шкіл відзначили опір, із яким вони зіткнулись під час утворення опорних шкіл. У майбутньому критично важливим стане навчання директорів і надання в їхнє розпорядження інструментів ефективної взаємодії з територіальними громадами.

4. Норматив, який передбачав утворення щонайменше трьох шкіл-філій при кожній опорній школі, застосовується з недостатньою суворістю, що обмежує економію завдяки підвищенню ефективності. Коротко кажучи, територіальні громади були зацікавлені в інвестиціях в опорні школи, але не всі територіальні громади виконали свої обіцянки про створення шкіл, які можуть бути перетворені на «школи-філії». Суворе застосування вищезгаданого нормативу стане ключем для перетворення опорних шкіл на ефективний засіб оптимізації шкільної мережі.

Джерело: розрахунки працівників Світового банку за даними Інституту освітньої аналітики, 2018 рік, та МОН, 2018 рік.

Міністерство могло б вивчити можливість представлення на розгляд територіальних громад більш широкого вибору шляхів використання шкільних будівель: наприклад, будівля може використовуватись як школа вдень і як будинок культури у вихідні дні. У подібному річизі розширення самостійності шкіл дасть їм змогу здавати свої актові або спортивні зали місцевому населенню в оренду для проведення різних заходів. Інакше кажучи, Міністерство могло б вивчити можливості донесення до територіальних громад тієї ідеї, що вони одержують щось більше, ніж просто відремонтовану школу, яка стане опорною.

Проте для того, щоб хоч якось зменшити гостроту проблеми, програму створення опорних шкіл необхідно суттєво розширити: замість створення 499 опорних шкіл (і 966 шкіл-філій) необхідно буде створити 3100 опорних шкіл і 6500 філій. І знов, як показав картографічний аналіз розташування шкіл, проведений під час роботи над цією довідкою, як мінімум 8100 шкіл розташовані неподалік одна від іншої, що створює нагоду для того, щоб відносно просто перетворити 2600 із них на опорні школи, а 5500 – на їх філії. Міністерство має взяти на себе надання фінансування

територіальним громадам, проведення з ними інформаційно-роз'яснювальної роботи і створення для них стимулів до вжиття заходів (див. нижче обговорення шляхів оптимального використання «сили гаманця»). Проте при цьому необхідно буде зберегти основну перевагу програми: спонукати територіальні громади скористатися своєю обізнаністю з місцевою специфікою для ухвалення остаточних рішень про оптимальну організацію системи освіти в територіальній громаді. При цьому досвід інших країн показує, що громади потребуватимуть і підтримки, і запевнень, і потужних стимулів для того, щоб дати згоду на консолідацію шкіл. Нижче представлено деякі ідеї щодо того, яким чином забезпечити цю підтримку, запевнення та стимули.

Представлені нижче інструменти державної політики описують можливі заходи, яких могло б вжити Міністерство на підтримку розширення програми створення опорних шкіл: активніше використання «влади гаманця»; удосконалення правового та регуляторного середовища так, щоб воно сприяло здійсненню зусиль з оптимізації; запевнення місцевих гравців у необхідності щось робити, контролювати якість і доступність освіти.

Інструмент державної політики 2. Активне використання «влади гаманця»

Мобілізувати фінансування опорних шкіл і здійснювати виплату коштів лише за умови виконання відповідних етапів процесу оптимізації.

Утворення опорних шкіл пов'язане з додатковими витратами на ремонт їхніх будівель. Це включає в себе забезпечення можливості навчання в них представників ширших кіл учнів (у тому числі, учнів з інвалідністю або особливими потребами в освіті), а також поліпшення умов для навчання шляхом вкладення коштів у кращі бібліотеки, лабораторії та інформаційно-комунікаційні технології. Через мобілізацію та надання необхідних ресурсів місцевій владі МОН і Мінфін мають змогу чітко донести думку про те, що вони очікують реальних дій і готові допомагати у розв'язанні проблем на місцях.

При цьому, для забезпечення використання цих додаткових ресурсів на підтримку оптимізації МОН і Мінфін мають чітко й однозначно заявити: кошти надаватимуться лише за умови виконання певних етапів консолідації. Щоб такий підхід спрацював, необхідно з обачливістю підійти до визначення цих етапів. Наявний досвід реалізації програми створення опорних шкіл показує, що місцева влада охоче одержує кошти на ремонт однієї зі своїх шкіл, а потім намагається утриматись від виконання вимоги про перетворення решти шкіл на філії або їх закриття (див. Врізку 5).

**МОН має також змогу виділити ресурси на розгор-
тання кампанії з інформування громадськості на
користь меншої кількості краще забезпечених ре-
сурсами шкіл (наприклад, «Майбутнє нашого села –
в кращій освіті наших дітей, а не у шкільній будівлі»).**

Цю комунікаційну кампанію можна було б організувати в
рамках більш широкої кампанії з впровадження «Нової
української школи», що передбачає приєднання шкіл до
платформи цифрового навчання, здатної забезпечити
доступ учнів до сучасних цифрових підручників та інших
навчальних матеріалів. Така комунікаційна кампанія мог-
ла б допомогти батькам і територіальним громадам краще
увявити те середовище для навчання, в якому їх діти
навчатимуться в оптимізованих школах.

Активно використовувати формулу фінансування за числом учнів, щоб спонукати владу до оптимізації

**Запровадження формули подушного фінансуван-
ня за числом учнів (у 2017 році) стало важливим
кроком у напрямку до усунення корінної причини
неможливості скорочення мережі (а саме того, що
кошти надавались за нормативами забезпечено-
сті, а не за числом учнів).** Тепер, коли фінансування
має прив'язку до числа учнів у школі, місцева влада
поставить перед собою питання про те, чи громаді
справді потрібні всі школи, класи та вчителі, або про те,
чи можна організувати функціонування закладів освіти
в більш ефективний спосіб. Нову формулу докладніше
описано в роботі Герчинського (Herczyński (2018)).

**При цьому досвід інших країн регіону Європи та
Центральної Азії, які вже впроваджували фінан-
сування за числом учнів, запровадження цього
підходу самого по собі навряд чи вистачить для
того, щоб спонукати громади до консолідації.**
Конкретніше кажучи, МОН і Мінфінові необхідно буде

**Крім того, необхідно забезпечити резервування
коштів для здійснення розрахунків із тими пра-
цівниками, які втрачатимуть роботу внаслідок
закриття шкіл.** Для полегшення процесу закриття
шкіл, можливо, необхідно буде запропонувати під-
тримку всім учителям, які втрачатимуть роботу. Не-
можливість виплати такої «вихідної допомоги» може
стати для місцевої влади перешкодою на шляху до
закриття шкіл (або виправданням для відмови від їх
закриття). Щоб цього не трапилось, відповідна ком-
пенсація могла б фінансуватись за рахунок спеціаль-
ної субвенції для місцевих бюджетів із державного
бюджету (Herczyński 2017).

здійснювати регулярний (можливо, щорічний) моніто-
ринг для того, щоб з'ясувати, чи забезпечує формула
необхідний фінансовий тиск у тих місцевостях, де існує
можливість економії коштів. Якщо ні, то формулу не-
обхідно буде відкоригувати так, щоб вона справляла
такий тиск. За словами наших співрозмовників із МОН,
вони планують удосконалити формулу розрахунку на
2019 рік зі створенням стимулів до оптимізації для міс-
цевої влади.

**Однією з причин, через які формула подушного
фінансування за чисельністю учнів може не пра-
цювати, є те, що з 2015 року місцева влада має
право використовувати власні кошти для покрит-
тя недостатності коштів субвенції на освіту, що над-
ходять із державного бюджету. В умовах тиску з боку
населення територіальних громад і вчителів місцева
влада просто вирішує підтримувати існування розду-
тих мереж шкіл за власний рахунок.¹⁷**

¹⁷ Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 6, передбачає можливість фінансування видатків на оплату праці педагогічних працівників одночасно за рахунок державного та місцевого бюджету або одночасно з різних місцевих бюджетів, що дає засновникам закладів освіти можливість, за потреби, брати участь у фінансуванні видатків на оплату праці вчителів за рахунок місцевих бюджетів.

Установлювати жорсткі бюджетні нормативи для органів місцевого самоврядування

**Формула фінансування за кількістю учнів може
допомогти спонукати місцеву владу та школи
до скорочення мереж при зменшенні чисель-
ності контингенту учнів, але лише за умови
встановлення жорстких бюджетних обмежень.**
Як стверджує Герчинський (Herczyński (2017)), від-
давна існує проблема того, що місцева влада має

змогу одержати протягом року додаткові кошти
до своїх бюджетів на підставі недостатності пер-
вісно затверджених бюджетів для покриття їхніх
потреб. Для того, щоб формула фінансування за
кількістю учнів працювала, критично важливим є за-
безпечення того, щоб такі запити протягом року не
задовольнялись.

Інструмент державної політики 3. Удосконалення правового та регуляторного середовища, щоб воно краще сприяло оптимізації

При тому, що програма опорних шкіл, імовірно, залишатиметься основним «засобом» спонукання до оптимізації, керівництво МОН відіграватиме не менш важливу роль у виявленні тих нормативних актів, які заважають використовувати ресурси ефективніше. Наприклад, може виявитись доцільним перегляд чинних нормативних документів за такими напрямками:

- i. відмовитись від норм, які встановлюють обов'язкову чисельність технічного персоналу; школам завдяки їх обізнаності з ситуацією на місцях краще знати, скільки охоронців, працівників їдалень і гардеробів їм потрібно (і скільки з них вони можуть собі дозволити);
- ii. запровадити строкові контракти з учителями із зазначенням порядку дій після досягнення ними пенсійного віку. У Молдові впровадження таких контрактів дало керівникам шкіл нагоду обговорити з учителями, що досягають пенсійного віку, шляхи їх виведення з системи освіти та інструмент для ведення відповідної розмови. Цю ідею на даний час враховано в проекті нового закону «Про загальну середню освіту» (розробником якого є Міністерство освіти і науки). Цей законопроект передбачає укладення з учителями, які досягли пенсійного віку, строкових трудових договорів на строк, що не перевищує одного року, з можливістю його продовження на строк, що не перевищує одного року. Якщо відповідне положення буде схвалено, такі річні договори можуть стати зручним інструментом поступового зниження чисельності педагогічного персоналу в умовах зменшення кількості закладів освіти.
- iii. Переглянути Державні санітарні норми та правила, які встановлюють вимоги щодо відстаней до шкіл, для забезпечення більшої гнучкості й підкреслити в цих нормах важливість створення умов для здобуття якісної освіти (а не здобуття освіти в розташованій поруч будівлі школи).¹⁸
- iv. Переглянути норми, що регулюють використання приміщень закладів освіти, для забезпечення більшої гнучкості в їх використанні.¹⁹

¹⁸ Державні санітарні правила і норми влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів (ДСанПіН 5.5.2.008-01), затверджені Постановою Головного санітарного лікаря України від 14.08.2001 року № 63, встановлюють такі вимоги: а) радіус обслуговування від місця проживання до загальноосвітнього навчального закладу повинен складати не більш ніж 0,5 км пішохідної доступності, і б) у сільській місцевості розміщення шкіл передбачає радіус пішохідної доступності не більше 2 км і не більше 15 хв. в один бік – при транспортному забезпеченні учнів.

¹⁹ На сьогоднішній день положення Закону України «Про освіту» забороняють використовувати приміщення закладів освіти не за освітнім призначенням (частина четверта статті 80).

Інструмент державної політики 4. Перекопати місцевих гравців щось робити, контролювати якість і доступність

Попри те, що органи місцевого самоврядування відіграватимуть на місцях провідну роль²⁰, керівництво МОН відіграватиме критично важливу роль у веденні переговорів із місцевими гравцями, моніторингу перебігу реалізації та ключових наслідків на кшталт частки тих, хто вибуває зі школи, не завершивши навчання, та результатів навчання. Якщо докладніше, то МОН міг би:

- 1) використати результати картографічного аналізу шкіл (наприклад, аналізу, виконаного для складення цієї довідки), щоб внести місцевій владі **пропозиції** про потенційний перегляд своєї мережі;
- 2) звернутись до органів місцевого самоврядування з проханням про розробку планів опорних шкіл і розпочати з ними відповідні дискусії в разі суттєвої невідповідності цих планів пропозиціям, зробленим за результатами картування шкіл;
- 3) заохочувати органи місцевого самоврядування починати роботу якнайшвидше, виділяючи «першопрохідцям» додаткові ресурси;
- 4) доопрацювати формулу фінансування за кількістю учнів так, щоб створити стимули для відкриття опорних шкіл і закриття шкіл-філій;
- 5) утворити робочу групу для надання в разі потреби технічної допомоги органам місцевого самоврядування (наприклад, з питань організації обговорень у громадах, проведення картування шкіл тощо);

²⁰ Органи місцевого самоврядування мають відігравати провідну роль щонайменше з двох причин: по-перше, вони добре знають школи, розташовані на своїй території, стан доріг і потреби громад. По-друге, за законом: 1) вони відповідають за забезпечення доступності освіти, планування й забезпечення розвитку мережі закладів освіти та 2) мають право засновувати заклади освіти, а також реорганізовувати та ліквідувати їх (стаття 66 Закону України «Про освіту»).

б) схвалити «стратегію комунікації» для роз'яснення необхідності консолідації (див. роботу Kotler and Lee 2018). Для розробки такої стратегії було б доцільно виконати дослідження політико-економічних чинників, які мають враховуватись під час оптимізації шкіл;

7) уважно контролювати виконання домовленостей і потенційні показники, на які може вплинути консолідація (частка учнів, які кидають навчання, результати навчання тощо).

В. Запровадити сертифікацію вчителів, але ретельно продумати її реалізацію й запроваджувати її в рамках більш широких змін у системі підвищення кваліфікації вчителів.

Прагнучи до вдосконалення системи забезпечення якості у сфері освіти, МОН планує запровадити у 2019–2020 рр. добровільну сертифікацію вчителів (частина третя статті 41 Закону України «Про освіту»). Зараз Міністерство розробляє модель сертифікації вчителів у формі зовнішнього оцінювання професійних компетентностей учителів шляхом незалежного тестування, самооцінювання та вивчення досвіду практичної роботи. Добровільна сертифікація впроваджується як інструмент матеріального заохочення (згідно зі статтею 4 та статтею 61 Закону України «Про освіту») та професійного зростання. Нижче подано декілька пропозицій щодо оптимізації впровадження сертифікації вчителів.

Сконцентрувати зусилля на роботі з нинішніми вчителями. Ліцензування (або сертифікація) вчителів має на меті підвищення якості тих, хто починає працювати або вже працює вчителем, а також збереження, підтримування та невинне оновлення цієї якості протягом усього професійного життя вчителя. На даний час, коли МОН опікується питаннями сертифікації вчителів як до початку їх діяльності, так і під час їх роботи, ліцензування нинішніх учителів із урахуванням потреб концепції «Нової української школи» може виявитись більш важливим, оскільки реформи зменшать потребу в нових учителях і свою діяльність розпочинатимуть відносно небагато нових учителів.

Запровадити сертифікацію в рамках системної стратегії підвищення показників діяльності вчителів. Сертифікація або пересертифікація вчителів, які вже працюють, здійснюється в системах освіти тоді, коли постає потреба в радикальному підвищенні якості та/або досягненні нового статусу. В ідеалі пересертифікація не повинна існувати сама по собі як проста програма підвищення кваліфікації. Вона, скоріше, має здійснюватись у рамках системної стратегії, що враховує весь континуум підготовки та підвищення кваліфікації вчителів, включаючи високоякісну початкову педагогічну підготовку, введення в курс обов'язків, структурований і при цьому гнучкий постійний розвиток професійної майстерності (ПРПМ), мотиваційний шлях кар'єрного зростання

з прив'язкою ПРПМ до просування по службі. В основі всього цього процесу й лежить сертифікація вчителів, яка забезпечує регулювання, контроль і гарантування якості вчителів. Одним із ключових компонентів сучасної системи сертифікації вчителів є також акредитація навчальних закладів. І, нарешті, в основі системи в цілому мають лежати чіткі, визнані та узгоджені стандарти та компетентності для всіх учителів. На розробку всього необхідного знадобиться певний час.

Добровільна сертифікація є доцільною, але її слід уважно контролювати. Підхід до сертифікації, здійснення якої в рамках концепції «Нової української школи» передбачене на добровільній основі, не лише має певні переваги (її проходитимуть лише по-справжньому зацікавлені в ньому та мотивовані вчителі), але й може створювати окремі проблеми. По-перше, постає питання гармонізації статусу вчителів, які пройшли сертифікацію, та несертифікованих учителів. По-друге, постає питання про те, яким чином створити та підтримати динаміку сертифікації, щоб її проходило дедалі більше вчителів, які вже працюють. Справа в тому, що система потребує певної критичної маси сертифікованих учителів: вони мають стати нормою, новим стандартом учителя в рамках системи.

Необхідно добре обдумати строки. Важливим питанням залишаються строки: чи реально виконати графік, необхідний для повної сертифікації всіх учителів? Саме тут може стати в пригоді більш комплексний підхід до впровадження реформи «Нової української школи», згідно з яким пересертифікація узгоджується в часі з виведенням учителів на пенсію та утворенням опорних шкіл. При об'єднанні шкіл у центри на основі опорних шкіл і через вихід вчителів із системи на пенсію, для реалізації реформи можна буде скористатись тим, що падіння кількості вчителів у поєднанні зі скороченням кількості посад учителів і виникненням у керівників шкіл можливості відмовити в укладенні контракту, спонукатиме наявних учителів до пересертифікації, яка дасть їм кращі шанси на те, щоб повернутись на роботу або залишитись у системі.

С. Впроваджувати цифрову платформу та електронні підручники у спосіб, що уможлиблює експерименти, та розглянути можливість перетворення їх розгортання на стимул для органів місцевого самоврядування до відкриття опорних шкіл.

У рамках реалізації моделі «Нової української школи» МОН застосовує подвійний підхід до цифровізації у сфері середньої освіти: 1) створення сучасних інтерактивних електронних підручників на основі програми «Нової української школи», починаючи з 1-го класу; та 2) розвиток національної цифрової платформи для формування екосистеми освітніх послуг для виконання функцій ринку і сховища цифрового контенту. На розробку прототипів електронних підручників і початок робіт над національною цифровою платформою МОН виділило у 2018 році близько 100 млн гривень.

З огляду на потенційно високий рівень витрат, пов'язаних із закупівлею та розподілом обладнання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та розробкою цифрового контенту, дуже важливо, щоб МОН випробував різні моделі, з'ясував, які підходи працюють у різних контекстах, а які — ні, та коригував програму під час її реалізації при нарощуванні її масштабів. Україна ставить перед собою великі цілі у сфері цифровізації системи освіти, а тому на пілотне впровадження, оцінювання результатів і подальшу реалізацію знадобиться час. МОН уже розпочало реалізацію пілотного проекту у 100 школах; кількість шкіл протягом наступних років збільшуватиметься. Дуже важливо, щоб у рамках пілотного проекту було проведено експерименти із застосування різних технологій і моделей користування, щоб з'ясувати, які комбінації найрезультативніше сприяють викладанню та засвоєнню матеріалу. Це допоможе зробити програму більш економічно ефективною й одночасно забезпечити поліпшення взаємодії між учнями, вчителями та вмістом завдяки цифровізації.

Важливо також, щоб усі зусилля, спрямовані на цифровізацію шкіл, передбачали залучення ди-

ректорів та вчителів від самого початку; крім того, необхідно забезпечити готовність до розбудови спроможностей на рівні шкіл. Електронні підручники та цифрові навчальні матеріали можуть сприяти якісному викладанню матеріалу у сприятливому середовищі, якщо це роблять добре підготовлені вчителі, але не можуть замінити якісне викладання як таке. Знання та навички вчителів у сфері експлуатації засобів ІКТ і, зокрема, використання ІКТ та цифрового контенту для доповнення та підтримки викладання матимуть критичне значення для успішної реалізації цієї ініціативи, і їх необхідно буде уважно контролювати протягом усього періоду реалізації пілотного проекту.

Розглянути можливість використання доступу до електронних підручників та, особливо, цифрової платформи як стимулу до консолідації шкіл в освітні центри для закладів освіти та місцевої влади. Оскільки ця система вимагає наявності у шкіл доступу до сучасного ІКТ-обладнання (наприклад, ноутбуків, планшетів) і підключення до Інтернету, будь-які інвестиції в таке обладнання мають здійснюватись лише в тих школах, які потрібні сьогорнішньому та завтрашньому учнівському контингенту. Крім того, передбачене створення цифрової платформи може допомогти у налагодженні взаємодії та співпраці між опорними школами та їхніми філіями або з іншими опорними школами, оскільки в рамках платформи існують інструменти, призначені для сприяння, наприклад, співпраці між учителями під час планування уроків або діалогу між учнями та учителями з питань засвоєння матеріалу. У цьому контексті доступ до ІКТ-обладнання, підключень до Інтернету, електронних підручників і цифрової платформи міг би стати привабливим стимулом, який заохочуватиме органи місцевого самоврядування до дій у напрямку консолідації шкіл.

D. Приділяти більше уваги вимірюванню результатів навчання й підвищенню якості інших важливих даних у сфері освіти, та їх використанню для ухвалення рішень.

Для збереження динаміки реформ необхідно приділяти більше уваги вимірюванню результатів навчання та забезпечувати реалізацію ініціатив у рамках реформи, спрямованих на усунення прогалин у навчанні. На даний час єдиним доступним стандартизованим засобом оцінювання успішності учнів у навчанні є зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО), яке проводиться при завершенні здобуття загальної середньої освіти. Брак даних про результати навчання в молодших і середніх класах означає, що потенційні прогалини в засвоєнні матеріалу – наприклад, між студентами з різних місцевостей або між школами різних типів – залишаються непоміченими. Міністерство розуміє це та розробило плани участі в дослідженні PISA 2018 та створення нової системи контролю якості освіти, починаючи з вимірювання навичок читання та математичних навичок учнів молодших класів. Для прискорення цієї роботи необхідно:

- забезпечити розбудову спроможностей новоутвореної Державної служби якості освіти, щоб вона якомога скоріше розпочала свою діяльність;
- запровадити нові стандартизовані оцінювальні тести при закінченні молодших і середніх класів;

с. оприлюднити відповідну інформацію та активно використовувати її для з'ясування того, чи справляють реформи якийсь ефект. Наприклад, такі оцінки можна було б використовувати для з'ясування того, чи діти, які переходять зі школи, що закривається, досягають більш високих результатів у новій школі в порівнянні з такими самими дітьми, які продовжують навчатись у малій школі.

Для того, щоб забезпечити ухвалення рішень на науковій основі — в тому числі, для більш достовірного оцінювання впливу деяких із запропонованих змін на бюджет — потрібні якісніші дані. Без бази даних працівників для імітаційного моделювання фіскальних наслідків підвищення заробітної плати доводиться робити забагато припущень (як, наприклад, показано у Врізці 4). Без бази даних учнів важко забезпечувати точний моніторинг частки учнів, які кидають навчання, та показників повторного навчання. Такі дані дуже потрібні тоді, коли постає потреба в масштабній реорганізації мережі шкіл (оскільки вона пов'язана з переміщенням великої кількості учнів із однієї школи в іншу).

E. Провести детальний аналіз інших субсекторів сектору освіти (у т.ч., дошкільної, вищої та професійно-технічної освіти) з метою виявлення можливостей підвищення ефективності у взаємодії з цими субсекторами.

Попри те, що темою цієї довідки був сектор загальної середньої освіти, вивчення державних видатків могло б пролити світло на можливості економії за рахунок підвищення ефективності в інших субсекторах системи освіти: зокрема, у сфері дошкільної, вищої та професійно-

но-технічної освіти. З огляду на те, що ці субсектори стикаються у своїй роботі з аналогічними проблемами у підходах до управління ними, в цих субсекторах цілком можна сподіватись на економію коштів в порівняльних масштабах.

Література

2018. Brandt, Kasper and Thomas Sohnesen. 2018. Estimating teacher redundancies with hierarchical clustering based on travel distances in Ukraine, World Bank mimeo.
- Coupé, Tom, Anna Olefir, and Juan Diego Alonso. 2016. "Class Size, School Size and the Size of the School Network." *Education Economics* 24 (3): 329–51. <http://dx.doi.org/10.1080/09645292.2015.1015405>
- Dal Bo, Ernesto, Frederico Finan, and Martin A. Rossi. 2013. "Strengthening State Capabilities: the role of Financial Incentives in the Call to Public Service", *The Quarterly Journal of Economics* (2013), 1169–1218. doi:10.1093/qje/qjt008
- Дель Карпію, Ксімена, Ольга Купець, Ноель Мюллер і Анна Олефір (2017 р.: «Навички для сучасної України» <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25741/210890ovUK.pdf?sequence=5>)
- Evans, David. 2018. "What do we learn from increasing teacher salaries in Indonesia? More than the students did", *World Bank Blog*, <https://blogs.worldbank.org/impacetevaluations/what-do-we-learn-increasing-teacher-salaries-indonesia-more-students-did>
- Herczyński, Jan. 2017. "Education Finance in Ukraine: Select Strategic Issues", Institute of Education Research, Warsaw, Poland.
- Herczyński, Jan. 2018. "Description of Allocation Formula for Education Subvention in 2018", Institute of Education Research, Warsaw, Poland.
- Інститут освітньої аналітики, 2018 рік. Розвиток опорних шкіл у контексті оптимізації закладів загальної середньої освіти (презентація).
- Lathapipat, Dilaka. 2018. Using School Level Educational Production Function to Determine the Effects of Measured School Characteristics on Average Student Performance for Ukrainian Secondary Schools.
- Lee, Nancy R. and Philip Kotler (2018) *Social Marketing: Changing Behaviors for Good*, Fifth Edition.
- Міністерство освіти і науки України. 2016. Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої школи.
- Міністерство освіти і науки України. 2016. Презентація про опорні школи (українською мовою).
- Міністерство освіти і науки України. 2017. План дій із реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти на 2017–2020 роки – Нова українська школа.
- Міністерство освіти і науки України. 2018. Організаційні принципи створення опорних шкіл <https://mon.gov.ua/ua/tag/oporni-shkoli>
- Mullis et al. 2012. TIMSS 2011 International Results in Mathematics. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- OECD. 2017a. *OECD Reviews of Integrity in Education: Ukraine 2017*.
- OECD. 2017b. "Education at a Glance 2017: OECD Indicators." Paris: OECD Publishing.
- UNESCO. 2015. *Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*. Paris: UNESCO.
- Roseth, Viviana V., Alexandria Valerio, and Marcela Gutiérrez (2016): *Education, Skills and Labor Market Outcomes. Results from large-scale adult skills surveys in urban areas in 12 countries*.
- Державна служба статистики України 2017. "Demographic and Social Statistics /Education." http://ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_e/osv.htm
- Верховна Рада України (2017 р.): 2017. Закон України «Про освіту».
- Voytov, Volodymyr. 2003. "Educational Services Financing From Local Budgets" in Ministry of Education and Science of Ukraine. 2003. Reform Strategy for Education in Ukraine: Educational Policy Recommendations, http://www.irf.ua/files/eng/programs_edu_ep_409_en_ref_strategy.pdf
- World Bank. 2003. *Ukraine – Education reform policy note*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/348821468313765642/Ukraine-Education-reform-policy-note>
- World Bank. 2008. *Ukraine - Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure Policy : Selected Issues*. Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8006>
- World Bank. 2011. *Ukraine – Equal Access to Quality Education in Ukraine Project (Implementation and Completion Results Report)*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/858531468143397357/Ukraine-Equal-Access-to-Quality-Education-in-Ukraine-Project>
- World Bank. 2017. *Ukraine – Public finance review*. Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/476521500449393161/Ukraine-Public-finance-review> World Bank (2018): *Learning to Realize Education's Promise*, World Development Report 2018

Додаток 1. Огляд положень нового Закону України «Про освіту»

Новий закон «Про освіту» передбачає чотири важливі структурні зміни

1. Різні траєкторії здобуття навичок і компетентностей

Згідно з актуальними європейськими та світовими тенденціями в законі визначено три види освіти: формальну, неформальну та інформальну освіту. Відповідний механізм передбачає можливість визнання результатів навчання, здобутих шляхом неформальної та інформальної освіти, в системі формальної освіти. Це суттєво розширює можливості здобуття освіти громадянами. В Україні закон уперше гарантує право громадянина (батьків дітей) на обрання форми здобуття, насамперед, середньої освіти, що відповідає вимогам Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 2 Першого протоколу).

2. Закон передбачає розширення професійної автономії вчителів і підвищення їх статусу

Новий закон визначає шлях до поліпшення умов роботи вчителів шляхом зменшення бюрократичного контролю, розширення академічної свободи та створення простору для творчості. Втручання органів державної влади та місцевого самоврядування в навчальний процес буде обмежене. Учитель зможе вільно обирати форми підвищення своєї кваліфікації. Буде передбачено спеціальний механізм добровільної сертифікації педагогічних працівників. Учителі, які успішно пройдуть сертифікацію, отримають відповідну доплату. Закон передбачає підвищення соціального статусу вчителів та їх заробітної плати.

3. Впровадження європейської структури системи освіти

Закон запроваджує сучасну класифікацію формальної освіти, приведену у відповідність до Міжнародної стандартної класифікації освіти, прийнятої ЮНЕСКО у 2011 році (ISCED-2011). Він передбачає запровадження 12-річної системи повної середньої освіти. На сьогоднішній день 11-річна середня освіта в Європі існує лише в Україні, Росії та Білорусі.

4. Сучасніший підхід до розподілу функцій з управління сектором освіти: Міністерство визначатиме стандарти навчання (а згодом і контролюватиме їх), а заклади освіти матимуть більшу автономію у виборі освітніх матеріалів

На зміну старій парадигмі, в якій згідно з пострадянською традицією Міністерство визначає зміст освіти, прийде сучасна європейська модель, у якій:

- Уряд (Міністерство) затверджує стандарти освіти на основі компетентностей із зазначенням результатів навчання (що саме повинен знати, розуміти та вміти робити випускник відповідного рівня освіти);
- заклади освіти розробляють освітні програми, що мають гарантувати дотримання цих стандартів; якщо видається документ про освіту державного зразка, освітні програми мають бути акредитовані;
- розробка навчальних програм і курсів навчання здійснюється на засадах академічної автономії закладів освіти.

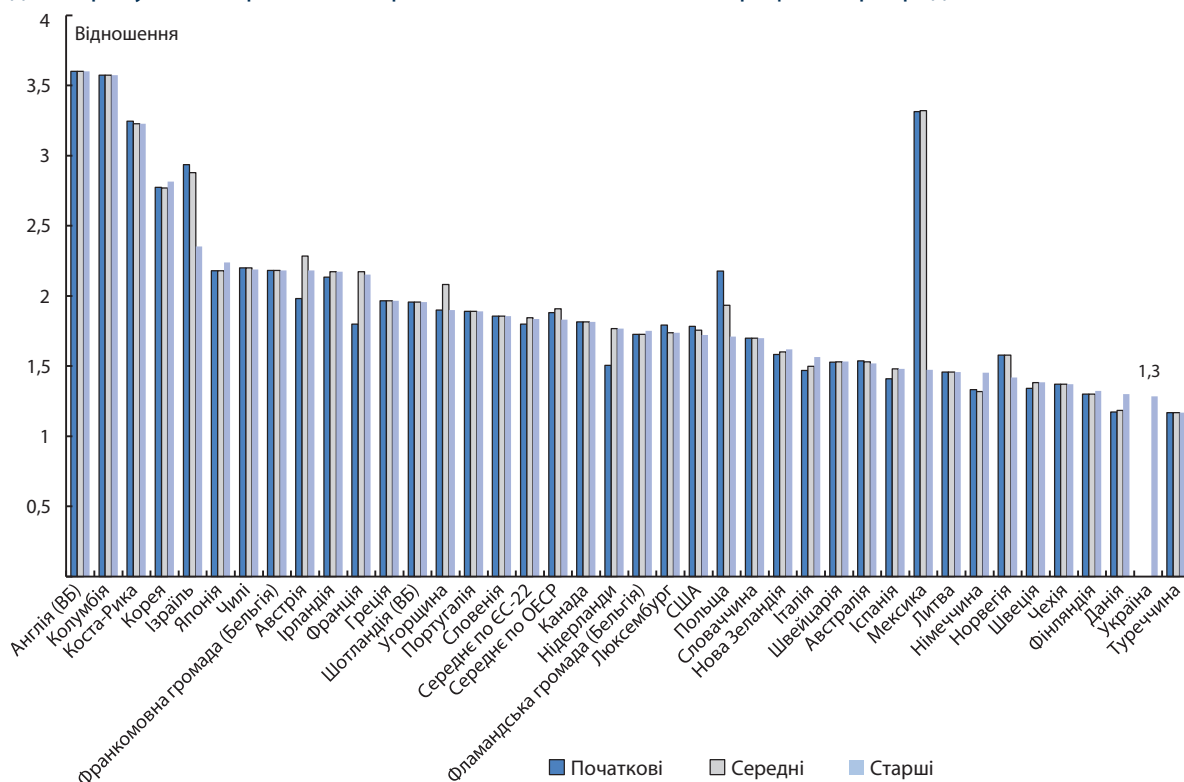
З огляду на набуття школою більшої автономії Міністерство утворює нову службу якості освіти на основі європейської моделі забезпечення якості. Нову Державну службу якості освіти буде утворено на основі існуючої Державної інспекції навчальних закладів. Нова державна служба опікуватиметься питаннями акредитації (окрім сфери вищої освіти). Територіальні підрозділи служби здійснюватимуть професійне інспектування закладів освіти. Для забезпечення об'єктивного оцінювання якості освіти закон передбачає утворення установ із зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання. Передбачене утворення системи якості освіти.

Додаток 2. Таблиці та ілюстрації

Додаток, таблиця 1. Відомості про заробітну плату вчителів різних категорій

Період	Посадовий оклад (18 годин на тиждень)	Надбавка за вислугу років (близько 20%)	Надбавка за престижність педагогічної праці (до 20%, до 30%)	1/12 грошової винагороди за сумлінну працю	1/12 допомоги на оздоровлення при наданні щорічної основної відпустки	Інші доплати, надбавки (за тип установи, класне керівництво, перевірку зошитів тощо) (близько 20–22%)	Усього (середньомісячна зарплата на руки)
<i>Учитель без категорії та досвіду роботи</i>							
Гру-17	3 152	315	630	262	262	693	5 314
Січ-18	3 735	374	1 121	310	310	822	6 672
<i>Учитель II-ї категорії</i>							
Гру-17	3 392	678	678	282	282	746	6 058
Січ-18	4 000	800	1 200	332	332	800	7 464
<i>Учитель I-ї категорії</i>							
Гру-17	3 632	726	726	301	301	799	6 485
Січ-18	4 264	853	1 279	354	354	853	7 957
<i>Учитель вищої категорії</i>							
Гру-17	3 872	774	774	321	321	852	6 914
Січ-18	4 546	909	1 364	377	377	1 000	8 573

Додаток, рисунок 1. Зростання заробітної плати вчителів за тарифними розрядами



Джерело: OECD AAG 2017. Таблиця D3.6 (лише в Інтернеті) та розрахунки Світового банку по Україні виконано на основі таблиці 1 Додатку

Додаток, таблиця 2. Прогнозні витрати на реалізацію основних реформ та економія завдяки їм (млрд грн. у поточних цінах)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Видатки на ініціативи «Нової української школи» (права вісь)	1,81	2,04	2,28	2,51	2,75	3,00	3,27	3,56
Підручники	0,37	0,42	0,47	0,52	0,57	0,62	0,67	0,73
Національна електронна платформа	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,09	0,10	0,11
Підвищення кваліфікації вчителів	0,39	0,43	0,49	0,54	0,59	0,64	0,70	0,76
Обладнання для закладів загальної середньої освіти	1,00	1,12	1,26	1,38	1,52	1,65	1,80	1,96
Видатки на розширену програму створення опорних шкіл (додатково 2600 опорних шкіл) (права вісь)	1,15	1,07	2,94	5,27	6,20	1,29	1,40	1,52
Автобуси	0,20	0,21	0,25	0,69	1,19	1,28	1,40	1,52
Створення належних умов для навчання дітей із особливими потребами	0,51	0,39	1,31	2,23	2,45	0,00	0,00	0,00
Кабінети природничих наук і математики	0,44	0,39	1,31	2,23	2,45	0,00	0,00	0,00
Вихідна допомога	0,00	0,06	0,07	0,10	0,11	0,00	0,00	0,00
Кампанія з інформування громадськості.	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Усього витрат	1,15	1,07	2,94	5,27	6,20	1,29	1,40	1,52
Сукупна економія від скорочення персоналу	0,00	2,47	5,51	10,41	16,23	17,94	19,56	21,32
Чиста економія	-1,15	1,41	2,56	5,14	10,03	16,65	18,16	19,80

Джерело: аналіз, виконаний під час роботи над цією довідкою. Файл Excel із деталізацією припущень може бути наданий на відповідний запит.

