

ВІСНИК ЦЕНТРУ

Децентралізація освіти та реформа міжбюджетних відносин мають узгоджуватися між собою

В Україні вже розпочалася реформа міжбюджетних відносин (це питання ми детально обговорювали у "Віснику центру", число 94 від 29 січня 2001 року). Але здійснювати таку реформу не можна, не зачіпаючи галузей, до яких зміна міжбюджетних відносин має безпосередній стосунок. Досвід Польщі в децентралізації освіти переконує, що освітня реформа не має сенсу, якщо не запроваджено змін у державній фінансовій системі. З іншого боку, зусилля щодо побудови демократичного суспільства та ефективної системи державного управління не дадуть сподіваних наслідків, якщо не думати про покращання якості освіти. Представники Research Triangle Institute Ян Герцинський та Тоні Левітас ознайомили учасників семінару, який відбувся в Міжнародному центрі перспективних досліджень, з польським досвідом децентралізації освіти

Бюджетна децентралізація

В межах підготовки до вступу до Європейського Союзу Польща здійснила бюджетну децентралізацію. Широкомасштабну адміністративну реформу Польща почала 90-х роках з територіальної перебудови країни. Перший крок передбачав створення органів місцевого самоврядування на низовому рівні: вже 1991 року було створено 2 500 гмін. 1999 року в Польщі набув чинності новий адміністративно-територіальний устрій: тепер країна складається з 16 воєводств і 384 повітів та гмін з повітовими правами.

Після реформи фінансова система органів місцевої влади в Польщі функціонує на засадах **доповнюваності та чіткого розподілу сфер державних послуг**. Наприклад, *гміни* відповідають за початкову освіту, всі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. *Повіти* мають дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. *Воєводства* уповноважено провадити регіональну політику, спрямовану на підвищення рівня життя населення. *Центральний уряд* відповідає за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання.

Децентралізація освіти

В освітній сфері бюджетна децентралізація примусила шукати відповіді на такі питання:

- хто відповідає за найм та звільнення вчителів і виплату їм заробітної платні?
- хто відповідає за прийняття на роботу і звільнення з роботи директорів шкіл?
- як потрібно розподіляти гроші між місцевими бюджетами — на підставі вироблених раніше шкільних стандартів чи на інших умовах (наприклад, виходячи з кількості учнів)?
- хто має контролювати якість і зміст освіти і як треба здійснювати цей контроль?

Рішення польського уряду про децентралізацію освітньої системи можна пояснити тим, що органи місцевого самоврядування краще знають стан справ у своїх школах і можуть ефективніше ними керувати. Такі представники влади добре обізнані з потребами місцевої освіти, тому здатні пристосувати до них освітню політику. Політичне рішення про децентралізацію освіти в Польщі свідчить про впевненість уряду в тому, що місцеві органи влади є найбільше придатним інструментом для раціоналізації, поліпшення і перебудови роботи загальноосвітніх шкіл.

В процесі децентралізації управління освітою Польща також зіткнулася з проблемами, успадкованими від старої

Події минулого тижня

Центр розповсюджує інформацію про результати конференції. В жовтні 2000 року в Києві, у межах проекту Міжнародного центру перспективних досліджень "Європейський вибір України", було проведено конференцію "Європейська інтеграція: парламентський вимір" (див. *вісник центру*, число 82 від 16 жовтня 2000 року). Минулого тижня вийшов друком збірник доповідей учасників конференції. Цю публікацію здійснено за фінансової підтримки делегації Європейської комісії в Україні, Білорусі та Молдові.

Якщо Ви хочете отримати електронну версію цієї публікації (українською чи англійською мовою), просимо звертатися до Олексія Блінова, який відповідає за зв'язки з клієнтами Центру, e-mail: marketing@icps.kiev.ua.

Події цього тижня

Презентація звіту ЄБРР про стан процесу трансформації. 6 березня 2001 року в Міжнародному центрі перспективних досліджень відбудеться презентація звіту Європейського банку реконструкції і розвитку про розвиток країн з перехідною економікою у 2000 році (*Transition Report 2000*). Спеціальною темою цього звіту є питання зайнятості.

Під час презентації буде обговорено такі питання:

- порівняння прогресу на шляху трансформації в країнах регіону;
- макроекономічні аспекти розвитку, зокрема аналіз впливу на динаміку економіки країни, який спричинило сповільнення економіки США;
- проблеми зайнятості.

Доповідатиме Джуліан Екзетер, старший економіст ЄБРР.

З питань отримання запрошень на семінар просимо звертатися до Андрія Беги, тел.: (044) 463-5967, e-mail: abega@icps.kiev.ua.

системи. Сферу освіти було перевантажено великою кількістю непотрібних ПТУ та технікумів, а також малих сільських шкіл. Існувала надзвичайно велика різниця у витратах на одного учня в різних типах шкіл, а також у різних регіонах. На заробітну платню витрачали близько 80% шкільних коштів.

Задля розв'язання цих проблем було ухвалено рішення запровадити фінансовий стандарт. **Фінансовий стандарт** — це сума трансферту державного бюджету в розрахунок на одного учня, яка є достатньою для забезпечення кожної дитини однаковим рівнем освіти: тут враховано об'єктивні чинники впливу на вартість освіти в різних територіальних одиницях. Після визначення приблизного фінансового стандарту потрібно підрахувати й оцінити додаткові видатки на освіту, які можуть виникати внаслідок певних об'єктивних обставин, наприклад, через бідність, певні фізичні вади учнів чи слабкість їхнього здоров'я, низьку густоту населення, особливі географічні чи кліматичні умови.

Польські експерти пояснили, чому не спрацював первинний алгоритм,

застосований під час підрахунку освітніх дотацій для гмін протягом 1996–1999 років:

1. Не було чітко визначено коефіцієнтів для учнів у сільських школах і школах малих міст.
2. Гмінам гарантували 100% від минулорічних освітніх дотацій навіть у разі меншого набору учнів.
3. Не було чітко визначено коефіцієнтів для особливих учнів та національних меншин.
4. Коефіцієнти, встановлені відповідно до кваліфікації вчителів, не узгоджувалися з принципом розподілу коштів за кількістю учнів.

Уроки польського досвіду

Для ефективного управління освітою та поліпшення якості освітніх послуг органи місцевого самоврядування мають відповідати за всі ресурси, надані школам. Така реформа передбачає наступне:

- місцева влада має отримувати фінансування на підставі кількості учнів, а не виходячи із застарілих шкільних бюджетів;
- службовці в цих структурах також

мусять розвивати в собі відповідні управлінські функції та навички для здійснення ефективних змін у розміщенні ресурсів;

- органи місцевого самоврядування мають навчитися аналізувати і контролювати відносні витрати своїх шкіл, а також оцінювати якість тих послуг, що їх надають школи;
- слід встановити чіткі пропорції “учень-вчитель” та запровадити ці стандарти (зокрема, в разі потреби звільнити частину вчителів); а також
- встановити мінімальну заробітну платню на тому рівні, який можна забезпечити ресурсами місцевих бюджетів та дотаціями від центрального уряду. ■

Семінар “Проблеми фінансування середньої освіти в Україні: польський досвід децентралізації освіти”, Міжнародний центр перспективних досліджень, 27 лютого 2000 року. Семінар проведено в межах проєкту Центру “Голос громадськості” і “Дослідження стратегічних напрямків реформування науки та освіти в Україні”, за фінансової підтримки Міжнародного фонду “Відродження”, Світового банку та Research Triangle Institute.

Роль і проблеми Міністерства освіти Польщі в децентралізованій системі

Перехід від централізованої до децентралізованої системи освіти означає, що школи та інші освітні заклади стають власністю місцевих урядів, а центральні урядові установи (зазвичай у такій ролі виступає Міністерство освіти) втрачають прямий адміністративний контроль над школами. В такому разі Міністерство має налагоджувати з незалежними впливовими громадськими організаціями діалог на предмет структури та розвитку системи освіти. Міністерство може ініціювати і здійснювати моніторинг процесу реформування, але самі реформи втілюватимуть тільки органи місцевого самоврядування.

Управління децентралізованою системою освіти спирається на закони та загальні стандарти, обов'язкові для всіх шкіл певного типу, зокрема стандарти щодо кадрів, розкладу та освітніх програм. Міністерство мусить встановлювати стандарти надання освітніх послуг, визначати процедури наймання на роботу, а також способи моніторингу шкіл.

Застосовуючи модель системи збирання статистичної інформації, Міністерство має здійснювати моніторинг доступу до шкільної освіти за рівнем та типом школи, за регіоном, за статтю та віком, за іншими показниками (наприклад, дітей-інвалідів та дітей — представників національних меншин). Міністерство також мусить аналізувати основні показники надання освітніх послуг (кількість учнів на одного вчителя, величина класу, кваліфікація вчителів, відвідуваність, кількість учнів, які покинули навчання, тощо) та витрат на одного учня залежно від типу школи.

Аби досягти цих цілей, Міністерство освіти й інші державні та недержавні інституції потребують точних, найсвіжіших даних про відвідування різних тип шкіл по всій країні, кількість зайнятих вчителів, фінансування освіти, шкільні

програми та позашкільну діяльність, технічне обладнання шкіл.

Після того, як в Польщі відбулися процеси демократизації та децентралізації, виявилось, що стара система статистичних даних щодо освіти не може задовольнити нових потреб. Так, відомості про учнів є повними, але дуже несистематичними (цей показник залежить від типу та рівня школи). Даним щодо вчителів властива певна суперечливість, до того ж доступ до такої інформації та її використання ускладнено. Майже немає статистичних показників щодо самого навчального процесу. Технічна інформація про стан шкільних будівель надто мала, щоб на її підставі можна було рціонально розподіляти ті порівняно невеликі кошти, які призначено для капіталовкладень.

Статистичним даним щодо вчителів бракує уніфікованості. Після того, як Міністерство освіти перестало бути працедавцем для вчителів, влада не вжила потрібних змін для збирання статистичних даних за умов децентралізації освітньої сфери. Оскільки в країні застосовують неоднакові методики збирання інформації, що передбачають різні системи класифікації вчителів і відображають різну кількість вчителів, — справжній рівень зайнятості визначити надзвичайно складно.

Змінюючи систему збирання даних, спершу належить виявити потреби всіх зацікавлених сторін (міністерств освіти та фінансів, органів місцевого самоврядування та профспілок). Потрібно чітко визначити одиниці інформації, а інституціям, які збирають інформацію, дати чіткі інструкції та пояснення (бажано у вигляді посібника). Як переконує досвід, також належить регулярно проводити незалежну перевірку якості та відповідності даних.

"Вісник Центру" є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо Ви хочете бути внесеними до списку розсилання бюлетню, надішліть інформацію про себе на адресу: marketing@icps.kiev.ua. "Вісник Центру" видає Група публікацій Міжнародного центру перспективних досліджень. В.о. редактора "Вісника Центру" Євгенія Єгорова (ee@icps.kiev.ua) Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.

Міжнародний центр перспективних досліджень — незалежна неприбуткова дослідницька організація, що має на меті інтелектуальну підтримку процесу прийняття політичних рішень в Україні. Центр сприяє створенню процедур змістовного діалогу між представниками законодавчої влади, виконавчої влади та громадськості. Адреса: 04070, Україна, м. Київ, вул. Волоська, 8/5 Телефон: (044) 463-6337, факс: (044) 463-5970 Сторінка у Всесвітній павутині: <http://www.icps.kiev.ua/>