

Наталія БАК

ФІНАНСУВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМКИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Проаналізовано стан фінансування дошкільної освіти в Україні. Виявлено недоліки у механізмі забезпечення фінансовими ресурсами дошкільних навчальних закладів. Обґрунтовано пропозиції щодо їх подолання та пошуку додаткових джерел фінансування дошкільної освіти.

Спосіб і ритм життя сучасної людини вимагають її активної самореалізації як економічного індивіда, що потребує, крім інших ресурсів, часу. Тому для дорослих осіб, які є батьками малолітніх дітей, завжди була, є й залишатиметься гострою проблема: де, з ким і як довго зможуть перебувати їхні діти на період трудової активності батьків. Найпростіший спосіб вирішення такої проблеми забезпечує функціонування дошкільних навчальних закладів (ДНЗ). Але не тільки цим визначається роль дошкільної освіти. Актуалізація завдань формування повноцінної самодостатньої особистості зумовлює необхідність її виховання та навчання змалечку. Одержання освітніх послуг найвищої якості та в найширшому асортименті в сучасному світі неможливе без розвитку індивідуальних задатків, нахилів, здібностей, психічних і фізичних особливостей дитини, що обов'язково має супроводжуватися формуванням у неї моральних норм і набуттям життєвого соціального досвіду. Тому сьогодні дошкільна освіта повинна стати реальним базовим компонентом системи освіти в цілому, як це і передбачено Законом України "Про освіту". Відповідні перетворення можливі лише за наявності достатнього обсягу фінансових ресурсів і дієвого механізму їх формування й використання суб'єктами,

безпосередньо причетними до виконання завдань із дошкільної освіти та виховання підростаючого покоління.

Водночас розвиток дошкільної освіти в Україні супроводжується звуженням її фінансово-матеріальної бази, постійною дефіцитністю місцевих бюджетів – основного джерела фінансування освітніх послуг на базовому рівні. Тому вивчення механізму фінансування дошкільної освіти в Україні з метою виявлення резервів його поліпшення сьогодні є актуальним науковим завданням.

Теоретичні питання функціонування механізму фінансування галузі дошкільної освіти відображені в багатьох наукових і навчально-методичних роботах з питань функціонування бюджетної системи країни, в тому числі місцевих бюджетів. Окремим аспектам фінансування ДНЗ з місцевих бюджетів України присвятили свої дослідження В. Войтова, К. Мащенко.

Незважаючи на гостроту проблем з фінансування галузі дошкільної освіти в Україні, вони поки що не знайшли належного відображення в наукових публікаціях вітчизняних економістів. Як правило, ці питання розглядаються в контексті загальної проблематики бюджетного фінансування, зокрема й сфери освіти, чому присвячені праці В. Буковинського, В. Булавінець, І. Кичко, О. Ки-

риленко, Ц. Огня, Д. Полозенка, В. Тропіної, І. Чугунова, С. Юрія та інших науковців.

Актуальність проблематики розвитку системи дошкільної освіти в Україні та її належного фінансування знайшла своє відображення в Державній цільовій соціальній програмі розвитку дошкільної освіти на період до 2017 р., затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.11 р. № 629.

Серед цілей Програми варто виокремити забезпечення конституційних прав і державних гарантій щодо доступності та безоплатності здобуття дошкільної освіти у державних та комунальних ДНЗ.

Механізм подальшого розвитку системи дошкільної освіти містить такі заходи:

- забезпечення функціонування та розвитку мережі ДНЗ різних типів і форм власності;

- створення умов для обов'язкового здобуття дошкільної освіти дітьми п'ятирічного віку;

- розширення мережі ДНЗ, що працюють за одним чи кількома пріоритетними напрямками діяльності (художньо-естетичний, фізкультурно-оздоровчий, музичний, гуманітарний тощо);

- упровадження в освітній процес ДНЗ сучасних освітніх технологій, у тому числі проведення їх комп'ютеризації з підключенням до Інтернету;

- підвищення рівня науково-методичного забезпечення дошкільної освіти, розроблення інформаційно-методичних комплектів (електронні посібники, віртуальні лабораторії, електронні бази даних, освітні портали тощо) та забезпечення доступу до них закладів дошкільної освіти;

- модернізація системи підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних кадрів;

- проведення наукових досліджень у галузі дошкільної освіти, спрямованих на забезпечення розвитку дитини, подальшого становлення її особистості;

- поглиблення міжнародного співробітництва з питань дошкільної освіти;

- проведення моніторингу якості дошкільної освіти;

- формування у дітей та їх батьків здорового способу життя;

- налагодження вітчизняного виробництва навчально-методичного, ігрового обладнання і дидактичних засобів навчання в обсязі, необхідному для задоволення потреби ДНЗ;

- удосконалення методів психолого-педагогічної, практичної підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних кадрів;

- застосування компетентнісного підходу в освітньому процесі;

- підвищення рівня роботи з батьками (утворення консультаційних центрів, підготовка енциклопедії для батьків);

- розроблення концепції та запровадження медіа-освіти, підготовка інформаційних дошкільних програм (“Електронна пошта для батьків”) тощо.

Реалізація передбачених постановою Кабінету Міністрів України заходів неможлива без належного фінансування, механізм якого передбачає використання одного з двох варіантів виконання такого завдання.

Перший з них покладає забезпечення розвитку дошкільної освіти на органи місцевого самоврядування за умови належного фінансування за рахунок відповідних місцевих бюджетів. Проте недоліком зазначеного варіанта є неврегульованість питання щодо фінансування ДНЗ, хронічна прихована дефіцитність місцевих бюджетів, недостатня (порівняно з іншими – середніми загальноосвітніми закладами) увага з боку органів влади до дошкільної освіти з об'єктивних та суб'єктивних причин.

Другий, оптимальний, варіант передбачає надання державної підтримки для зміцнення матеріально-технічної бази ДНЗ з метою стимулювання розвитку дошкільної освіти.

Орієнтовний обсяг фінансування Програми становить 5026,44 млн. грн., у тому числі 2,53 млн. грн. – за рахунок Державного бюджету України, 5023,1 млн. грн. – за рахунок місцевих бюджетів, 0,81 млн. грн. – за рахунок інших коштів [1].

Вищевказана постанова передбачає щорічне уточнення обсягу фінансування Програми під час складання проекту Державного бюджету України та місцевих бюджетів на відповідний рік у межах видатків, передбачених головному розпорядникові бюджетних коштів, відповідальному за виконання завдань і заходів Програми.

Таке нормативне положення містить приховані ризики щодо недофінансування заходів з виконання Програми в разі кризових умов формування Державного бюджету України та місцевих бюджетів, що зрештою спостерігається вже й сьогодні.

Так, до переліку найгостріших проблем системи дошкільної освіти в Україні, породжених недостатнім і неефективним фінансуванням, доцільно включити такі:

- застаріла матеріальна база навчальних закладів; недостатня кількість демонстраційного обладнання, наочності;
- відсутність коштів на поточні та капітальні ремонти ДНЗ;
- відставання в інформатизації та комп'ютеризації від сучасних вимог; низький рівень забезпечення ДНЗ якісною мережею Інтернет, особливо в сільській місцевості;
- низький рівень оплати праці педагогічного й допоміжного персоналу, особливо молодих спеціалістів;
- неякісна підготовка майбутніх педагогів дошкільної сфери у вищих навчальних закладах, відсутність мотивації в їхній роботі;
- нераціональний механізм проведення тендерів (конкурсних торгів) з метою придбання обладнання, продуктів харчування.

Видатки на дошкільну освіту належать до закріплених видатків місцевих бюджетів, тоб-

то таких, що враховуються при розрахунку розмірів дотації вирівнювання. Тому вважаємо, що один із резервів поліпшення фінансування цієї галузі лежить у площині розподілу міжбюджетних трансфертів таким чином, щоб стимулювати охоплення більшості дітей дошкільною освітою та вихованням.

Сьогодні розрахунок обсягу видатків місцевих бюджетів на дошкільну освіту формульним методом передбачає врахування багатьох складових, найбільш вагомими серед яких є кількість дітей віком до 6 років, коефіцієнт їх охоплення дошкільними закладами (з урахуванням місцевості – міської чи сільської та населених пунктів, яким надано статус гірських, де розташовані ДНЗ), а також фінансовий норматив бюджетної забезпеченості однієї дитини дошкільного віку [2]. Однозначно як позитивну слід оцінити зміну зазначеної формули шляхом її доповнення фактичними коефіцієнтами охоплення дітей різними видами дошкільних закладів (у тому числі санаторними та спеціальними), а також застосування окремих значень коефіцієнтів для кожної адміністративно-територіальної одиниці [3].

Таке врахування окремих індивідуальних фактичних даних дає змогу об'єктивізувати розрахунок розміру видатків місцевих бюджетів на дошкільну освіту. Проте, звичайно, жодна формула не в змозі повністю відобразити реальний стан справ із функціонуванням мережі бюджетних установ певної галузі на кожній території, її потребу в коштах на придбання продуктів харчування чи оплату комунальних послуг у певному регіоні, в тому числі в обрахунок на одну дитину, а також реальну забезпеченість штатним персоналом. Так, наприклад, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1122 від 05.10.09 р. "Питання штатного розпису дошкільних навчальних закладів" та відповідного наказу Міністерства освіти і науки України № 1055 від

04.11.10 р. передбачено введення до штатних розписів ДНЗ усіх типів посади медичної сестри з дієтичного харчування, керівника гуртка, практичного психолога, соціального педагога, починаючи з 01.09.11 р. Проте посади практичних психологів і соціальних педагогів повинні бути введені в штатні розписи навчальних закладів за умови наявності спеціалістів з відповідною фаховою освітою. Тому, насамперед, у сільській місцевості штатні розписи переважної більшості ДНЗ і до сьогодні не містять таких посад.

При плануванні видатків місцевих бюджетів на дошкільну освіту недостатньо коректним є розрахований базовий показник для утримання кожного ДНЗ – середньорічна кількість діто-днів; тим менш імовірним є його узгодження зі складовими вищезазначеної формули. Адже у формулі передбачено використання декількох показників, які характеризують кількість дітей віком до шести років станом на 1 січня року, що передуює планованому, за статистичними даними. А в окремі проміжки часу протягом бюджетного року (оздоровчий період, шкільні канікули, святкові й близькі до них дні, карантин) кількість дітей, яка відвідує ДНЗ, з різних причин суттєво відхиляється від запланованої, як правило, в бік зменшення.

Тому на практиці це породжує таке явище, як затвердження фактичного розподілу видатків бюджетів місцевими радами на рівні, відмінному від того, що встановлено за формульним розрахунком. Так, у деяких областях (наприклад, Івано-Франківській, Тернопільській) місцеві ради видатки на дошкільну освіту затверджували в меншому розмірі, ніж це передбачалось нормативами фінансового забезпечення [4]. Як наслідок, частина розрахункового освітнього бюджету була розподілена на користь інших бюджетних статей.

Таким чином, формула (її складові елементи, механізм застосування) важлива не тільки з огляду на необхідність об'єктивного

й відповідаючого реальним потребам розрахунку видатків місцевих бюджетів на утримання й розвиток відповідної соціально-культурної галузі. Відхилення номінального (розрахованого за формулою) обсягу певних видатків від фактичного (затвердженого органами місцевого самоврядування) формує простір для маневрування бюджетними коштами на місцевому рівні.

У зв'язку з цим доречно зазначити той факт, що не всі органи місцевого самоврядування, особливо в сільській місцевості, користуються такою можливістю. Адже у багатьох місцевих бюджетах видатки на утримання ДНЗ часто є чи не найвагомішими. Так, у Чернівецькій області (показники якої можна вважати репрезентативними щодо стану бюджетного фінансування дошкільної освіти в цілому в Україні) частка видатків на ДНЗ в минулих роках становила від 11,0% (у міських бюджетах міст обласного значення) до 38,0% (у селищних бюджетах) усіх видатків. При цьому структура таких видатків відображає абсолютне домінування захищених статей – від 89,7% у сільських бюджетах до 97,2% у бюджетах міст обласного значення. Основними статтями витрат в ДНЗ є оплата праці персоналу разом з нарахуваннями на неї та оплата вартості комунальних послуг (близько 78,0–83,0%) (табл. 1). Зауважимо, що їхня частка в загальному обсязі витрат за останні три роки навіть зросла – на 3,0–5,0% (у різних місцевих бюджетах).

Окреслена ситуація відображає існуючий розподіл і закріплення між різними рівнями державного управління відповідальності за функціонування освітніх закладів. Проте така ситуація виявляє переобтяження місцевих бюджетів соціальними програмами делегованої природи, для реалізації яких саме загальнодержавні органи влади повинні перейматися питаннями фінансового характеру.

За результатами аналізу стає зрозуміло, чому оптимізувати (фактично мінімізу-

**Структура видатків місцевих бюджетів Чернівецької області
на дошкільні заклади освіти у 2012 р.***

Найменування видатків	Бюджети			
	міські		селищні	сільські
	обласного значення	районного значення		
Поточні видатки	99,5	98,1	98,0	97,1
Оплата праці працівників бюджетних установ	49,6	50,3	53,3	54,4
Нарахування на заробітну плату	17,9	18,2	19,1	19,5
Придбання товарів і послуг, у тому числі:	17,3	17,1	14,9	14,7
медикаменти та перев'язувальні матеріали	0,0	0,0	0,0	0,0
продукти харчування	15,1	15,0	13,4	12,0
Видатки на відрядження	0,0	0,0	0,0	0,0
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	14,6	12,6	10,7	3,8
Капітальні видатки	0,5	1,9	2,0	2,9
<i>Захищені видатки</i>	<i>97,2</i>	<i>96,1</i>	<i>96,5</i>	<i>89,7</i>

* Розраховано на основі даних Головного фінансового управління Чернівецької обласної державної адміністрації.

вати) видатки на дошкільну освіту органам місцевого самоврядування вдається не завжди. Наявність такого суттєвого “бюджетного тягаря” зрештою призводить до появи пропозицій про перенесення видатків на дошкільну освіту з рівня сільських й селищних бюджетів на рівень районних бюджетів [5]. Проте погодитися з ними, вважаємо, не можна з огляду на таке:

– по-перше, згідно з принципом субсидіарності бюджетної системи України, застосування якого абсолютно відповідає загальноєвропейським стандартам організації міжбюджетних відносин, фінансування дошкільної освіти повинно здійснюватися з бюджетів найнижчого рівня, щоб досягнути максимально ефективного надання відповідних соціальних послуг населенню;

– по-друге, позбавлення бюджетів місцевого самоврядування видатків на дошкільну освіту зрештою перетворить їх на кошториси за утримання самих органів місцевого самоврядування з невеликим “доважком” у вигляді окремих медичних або культурних закладів, цим самим суттєво знівелюється роль місцевого самоврядування та його органів в Україні.

Розподіл коштів на фінансування освітніх послуг з бюджетів місцевого самоврядування може стати важливим інструментом підвищення якості дошкільної освіти. Для цього необхідним є проведення Міністерством освіти і науки, молоді і спорту України аналізу зв'язку між освітніми змінами на місцевому рівні та коригувальними коефіцієнтами з наступним удосконаленням формули розподілу обсягу дотації вирівнювання [4].

Крім того, доцільною є розробка та здійснення механізму співпраці центрального та місцевого рівнів управління освітою у прийнятті рішень щодо розподілу додаткових міжбюджетних трансфертів, у тому числі на розвиток дошкільної освіти. Потреба в застосуванні таких трансфертів, де джерелом виступатиме Державний бюджет України, зумовлена насамперед тим, що в нашій країні запроваджена обов'язковість дошкільної освіти для дітей старшого дошкільного віку. Доступність освіти всім дітям старшого дошкільного віку через запровадження різних варіативних форм її здобуття (дошкільний навчальний заклад, центр розвитку, групи короткотривалого перебування дітей, підготовки

до школи групи, соціально-педагогічний патронат тощо) неможлива без відкриття нових груп у вже функціонуючих ДНЗ, їх забезпечення педагогічним, медичним і допоміжним персоналом, а також матеріальною базою. На жаль, статистика свідчить, що існуюча мережа не повною мірою забезпечує освітні потреби населення, особливо у сільській місцевості, де відсутні ДНЗ. А через недостатню кількість дитячих садків у міських поселеннях спостерігається перевищення граничного нормативу наповнюваності груп дітьми.

Одним із способів розв'язання такої проблеми є стимулювання розвитку приватного сектору дошкільної освіти. Можливість же влаштування дітей батьків, які належать до категорій населення з середнім і низьким рівнем доходів, доцільно підкріпити застосуванням освітніх ваучерів. Подібні пропозиції неодноразово вносили науковці щодо отримання послуг середньої, професійної та вищої освіти [6].

Організація фінансового механізму функціонування сфери дошкільної освіти потребує врахування нових завдань, які постають перед нею, а саме: координація зусиль всіх інституцій, причетних до справи охорони життя і зміцнення здоров'я (медичні, управлінські, методичні служби різних рівнів, педагогічні колективи ДНЗ, родини вихованців) з метою створення сприятливих умов для збереження фізичного, психічного та духовного здоров'я дітей, забезпечення їх своєчасного та повноцінного, гармонійного фізичного розвитку з перших років життя [8]. Забезпечення збалансованого харчування, медичного обслуговування дітей різних вікових категорій відповідно до потреб розвитку, оснащення освітнього процесу необхідним фізкультурним, ігровим інвентарем та обладнанням; використання у практичній роботі дошкільних закладів сучасних засобів оздоровлення, фізичного розвитку і виховання: обладнання фізіотерапевтичних і медичних кабінетів, фізкультурних, ігрових

майданчиків, залів, спортивних комплексів, тренажерів для групових кімнат з метою проведення занять, рухливих ігор, фізкультурних свят, розваг, днів здоров'я, дихальної та лікувальної гімнастики; сприяння доступності здобуття дошкільної освіти для дітей з особливими потребами (вадами фізичного, психічного розвитку), впровадження інклюзивної освіти у практику роботи ДНЗ і груп загального розвитку тощо потрібно врахувати у фінансовому нормативі бюджетної забезпеченості на одну дитину дошкільного віку.

У зв'язку з цим постає питання щодо невідповідності розміру норм і нормативів, які використовуються в бюджетному процесі при плануванні видатків на утримання ДНЗ, реальним потребам останніх у коштах.

Звертає на себе увагу той факт, що ДНЗ, на відміну від освітніх закладів середньої та вищої ланки, а також медичних установ, як правило, позбавлені відповідної матеріально-технічної бази, яку можна було б використати як джерело додаткових доходів.

Тому тут залишається традиційне джерело – кошти батьків, які зацікавлені в поліпшенні умов перебування дитини в ДНЗ та підвищенні якісного рівня послуг з дошкільної освіти та виховання. Наприклад, можлива інтенсифікація гурткової роботи, яка спрямована на задоволення потреб та інтересів дітей до певного виду діяльності, виявлення та розвиток у них загальних і спеціальних здібностей.

Через це залишається актуальним завдання посилення мотивації педагогів ДНЗ до якісної роботи, насамперед, шляхом встановлення диференційованих за результатами їхньої діяльності доплат і надбавок одночасно з підвищенням розміру штатних посадових окладів. Певної економії бюджетних ресурсів при цьому можна досягнути шляхом оптимізації штатних розписів дошкільних установ.

Також потребують "детинізації" грошові потоки від батьків до адміністрації ДНЗ. Адже

давно відомим широкому загалу став той факт, що батьки є основними надавачами благодійної (спонсорської) допомоги закладам дошкільної освіти. Іншими словами, відображення у фінансових документах навчальних закладів усього обсягу коштів, які вони отримують від громадян, з одного боку, дозволило б виявити реальний стан справ із потребою у фінансових ресурсах і фінансуванням галузі дошкільної освіти, а з іншого, – сприяло б впровадженню дієвих заходів щодо заохочення приватних інвестицій у дошкільну освіту, щоб покривати частину витрат населення. Це може здійснюватися за рахунок:

– передачі в управління недержавним консультативним фірмам, компаніям державних навчальних закладів, залучення приватного сектору як рівноправного учасника освітнього процесу;

– створення територіальних програм спільного фінансування дошкільної освіти державою, громадським сектором, місцевими органами;

– створення правових гарантій для освітніх закладів недержавної форми власності, які надають освітні послуги належної якості [9].

Доцільно також сформувати систему багаторівневих податкових платежів, які забезпечували б кожному органу управління освітою певні фонди, необхідні для розвитку територіальних освітніх комплексів відповідно до встановлених державою стандартів.

Отже, стратегічними заходами з поліпшення системи фінансування сфери дошкільної освіти в Україні, на наш погляд, повинні стати такі:

а) збільшення загального обсягу бюджетного фінансування;

б) удосконалення механізму розподілу акумульованих дошкільною освітою бюджетних ресурсів, у тому числі у застосуванні формульного методу;

в) пошук і нарощування інших, небюджетних, джерел фінансування.

Урахування особливостей сучасного соціально-економічного стану розвитку держави та окремих її територій, звичайно, видозмінює тактику реалізації вказаних заходів. Її конкретизація потребує продовження досліджень, в руслі яких будуть здійснюватися наступні наукові пошуки автора.

Література

1. *Постанова Кабінету Міністрів України № 629 від 13.04.11 р. "Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>*

2. *Постанова Кабінету Міністрів України № 1149 від 08.12.10 р. "Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-p/page3>*

3. *Постанова Кабінету Міністрів України № 881 від 12.09.12 р. "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 1149 від 8 грудня 2010 р." [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/881-2012>*

4. *Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики / Під заг. ред. В. Андрущенка. – К.: "К.І.С.", 2003.*

5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/index.php/ua/8749-vidbulisya-parlamentski-slukhannya-na-temu-osvita-v-silskij-mistsevosti-krizovitententsiji-ta-shlyakhi-jikh-podolannya>

6. *Буковинський В. С. Фінансове забезпечення діяльності закладів загальної освіти // Фінанси України. – 2004. – № 3. – С. 64.*

7. *Полозенко Д. В. Проблеми фінансування професійно-технічних навчальних закладів в Україні // Фінанси України. – 2009. – № 2. – С. 28.*

8. *Інструктивно-методичні рекомендації "Про організацію роботи в дошкільних навчальних закладах у 2012/2013 навчальному році": Лист Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 21.05.2012 № 1/9-388.*

9. *Левицька С. О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 34.*