

Юлія НАКОНЕЧНА

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Розглянуто діючі принципи фінансування закладів дошкільної освіти. Узагальнено та проаналізовано динаміку показників, які характеризують стан розвитку цієї галузі, та виявлено фінансові проблеми недостатньої забезпеченості дитячих дошкільних закладів з місцевих бюджетів. Визначено напрями модернізації фінансування дошкільної освіти в умовах трансформації міжбюджетних відносин в Україні.

Розвиток вітчизняної освіти в умовах трансформації фінансової системи прямо пов'язаний із розширенням форм і джерел фінансування. У галузі дошкільної освіти існує хронічний дефіцит фінансових ресурсів для модернізації та будівництва об'єктів соціальної інфраструктури для дітей дошкільного віку.

Залишається нагальною потребою підтримка високих освітніх стандартів на однаковому рівні, незалежно від форми власності, місця розташування дитячих навчальних закладів: в місті, селі або селищі, а також від джерел фінансування: державного, міського, районного, сільського, селищного бюджетів чи коштів приватного засновника.

Систематизацію принципів, форм і методів фінансування дошкільних навчальних закладів, еволюцію їх розвитку та концептуальні підходи до реформування фінансового забезпечення досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені. Теоретичне осмислення взаємозв'язків між умовами розвитку національної освіти та функціонуванням системи її фінансування знайшли відображення у працях О. Василика, Т. Боголіб, Є. Бойко, Ю. Воробйова, О. Висоцької, О. Кириленко, О. Лозицької, І. Луніної, К. Мащенко, С. Юрія.

Результати досліджень свідчать про те, що й досі гуманітарна сфера не належить до кола загальнодержавних пріоритетів. Фінансовий механізм забезпечення дошкільних закладів є неефективним. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних учених-економістів, зазначимо, що деякі питання потребують додаткових досліджень, зокрема, щодо удосконалення в Україні моделей фінансування розвитку різноманітних форм надання послуг дошкільної освіти, запровадження нових інноваційних педагогічних технологій для збереження здорової, духовної та розумної нації. .

Метою статті є дослідження сучасних проблем фінансування дошкільних навчальних закладів, оцінка джерел, форм фінансування, аналіз використання бюджетних коштів і ресурсів, отриманих з позабюджетних джерел, а також визначення рівня ефективності фінансового забезпечення дошкільних навчальних закладів.

З набуттям Україною незалежності відповідною базою для визначення розміру витрат на утримання дитячого дошкільного закладу було і залишається кількість груп і вихованців. Ці показники фіксують на початок, та кінець року, а на їх основі розраховують середньорічну величину, а також

кількість днів перебування однієї дитини у дитячій установі. Всі показники визначаються окремо по дошкільних та ясельних групах різної тривалості перебування дітей.

Дошкільні навчальні заклади можуть бути державної, комунальної та приватної форм власності. Домінуючу роль у галузі надання послуг з дошкільної освіти відіграють комунальні заклади освіти, слабку конкуренцію складають їм дошкільні навчальні заклади приватної форми власності. Обов'язок фінансування покладається на власника (засновника). Реорганізація і ліквідація дошкільних навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням сесії місцевої ради, державної форми власності – за рішенням засновника (засновників).

Дошкільний навчальний заклад комунальної власності має подавати до регіонального органу управління освітою показники кількості груп та кількості дітей у них на навчальний рік, як складову загального бюджету системи дошкільної освіти регіону, а також визначити прогностичні показники кількості груп на перше півріччя наступного року.

Наповнення груп:

- для дітей віком до одного року – до 10 осіб;
- для дітей віком від одного до трьох років – до 15 осіб;
- для дітей віком від трьох до шести (семи) років – до 20 осіб;
- різновікові – до 15 осіб;
- з короткотривалим і цілодобовим перебуванням дітей – до 10 осіб;
- в оздоровчий період – до 15 осіб [1].

Для порівняння, наприкінці 1990-х рр. наповнюваність дитячих садків була ще вищою: у ясельних групах у віці від одного до трьох років – 20 дітей, у дошкільних групах у віці більше трьох років – 25 дітей.

У витратах на оплату праці працівників передбачається виплата заробітної плати

педагогічному, медичному й адміністративно-обслуговуючому персоналу. Розмір асигнувань визначають відповідно до затвердженого штатного розкладу та ставок заробітної плати. Штатний розклад складають відповідно до затверджених типових штатів. Кількість штатних одиниць адміністративно-обслуговуючого персоналу залежить від кількості груп. Штати медичного і педагогічного персоналу з розрахунку на одну групу визначають за встановленими нормативами.

Реальністю сьогоденної дошкільної освіти є її фінансування з місцевих бюджетів на основі кошторисів. Основним напрямом використання коштів загального фонду кошторису є оплата праці, оплата комунальних послуг та енергоносіїв, коштів спеціального фонду – харчування дітей. Місцеві органи влади встановлюють, не нижче визначених мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування закладів дошкільної освіти, що є у комунальній власності, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання. Єдиний кошторис формується на основі лімітної довідки про асигнування з бюджету.

На думку фахівців, регіональний орган управління освітою повинен для системи освіти в цілому, в тому числі і дошкільної, формувати кошторис витрат, статті якого передбачають різноаспектні витрати: заробітну плату, нарахування на заробітну плату, витрати на оплату комунальних послуг, на придбання інвентарю тощо. Дошкільний навчальний заклад, виходячи із штатного розпису, якісних та параметричних характеристик педагогічного колективу, виду та потужності системи енергопостачання, опалення, цін на комунальні послуги, розміру території, виду транспортних послуг, повинен обчислювати кошторис дошкільного навчального закладу на фінансовий рік як проект і подавати до регіонального органу управління освітою [2].

Витрати на харчування розраховують згідно з установленими нормами харчування однієї дитини на рік у вартісному вираженні. Норми харчування диференційовані залежно від виду дитячої установи (загальні, санаторні) та тривалості перебування дитини в дитячій установі.

За утримання дітей в дитячих дошкільних закладах стягується батьківська плата. Її планують відповідно до ставки за один дитино-день, яка склалася у звітному році, та кількості дитино-днів у плановому році, що прийнята для розрахунку витрат на харчування. Фактично механізм фінансового забезпечення дошкільної освіти державної та комунальної форми власності передбачає змішану форму фінансування видатків на дошкільну освіту: бюджетні кошти та плата, яку вносять батьки. Єдиною платною послугою дитячих садків є харчування дошкільнят.

Основна відмінність фінансування дошкільної освіти від середньої полягає у тому, що батьки школяра самостійно за свій рахунок утримують дітей, а безкоштовна освіта гарантована державою. На рівні дошкільних закладів освіта є безкоштовною, а утримання дитини, зокрема харчування тільки частково забезпечують батьки, а іншу частину беруть на себе державні або місцеві органи влади. З 2015 року збільшено плату за харчування дітей у державному та комунальному дошкільному навчальному закладі з 50% у міській місцевості до 60%, у сільській місцевості з 30% до 40% від вартості харчування на день. Від плати за харчування дитини звільняються батьки, у яких сукупний дохід на кожного члена сім'ї за попередній квартал не перевищував рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який щороку встановлюється для визначення права на звільнення від плати за харчування. Таке зростання не гарантує підвищення якості

догляду за дитиною та покращення освітніх послуг установ.

Актуальним завданням залишається обґрунтування стратегії надання платних послуг, зокрема з таких, як вивчення іноземної мови, відвідування екскурсій, придбання додаткових іграшок тощо. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 796 (зі змінами від 12.10.2010 р.) "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами і закладами системи освіти, що перебувають у державній та комунальній формі власності" дошкільні заклади мають право надавати платні послуги, що виходять за рамки і плани їхньої діяльності [3]. Важко знаходити баланс між дійсно необхідним фінансуванням додаткових послуг і звичайним здирництвом.

В Україні у 1990-х роках приміщення дитячих садків активно здавали в оренду, продавали комунальним або приватним підприємствам. Кількість дошкільних закладів з 1990 р. до 2013 р. скоротилася у 1,5 раза (з 24,5 тис. до 16,7 тис.), що зумовило зростання попиту серед батьків на освітні послуги та утримання дітей. Проте за вказаний період відбулося зростання частки охоплення дітей дошкільними навчальними закладами, з 57% до 62% дітей дошкільного віку (табл. 1).

У більшості регіонів України відчувається суттєвий дефіцит місць у дошкільних навчальних закладах. У табл. 2 наведено показники, що відображають укомплектованість дітей на 100 місць. Так, у 2013 р. у Донецькій області на 100 місць претендувало – 118 дітей, у Дніпропетровській – 115 дітей, Харківській – 107 дітей, Черкаській – 104 дітей.

Це породжує проблему переповненості дитячих груп понад нормативні значення. У такому випадку необхідне фінансове

Динаміка дошкільних навчальних закладів в Україні [4]

Роки	Кількість закладів, тис.	В них місць, тис.	Кількість дітей у закладах, тис.	Охоплення дітей закладами, % до кількості дітей відповідного віку
1990	24,5	2277	2428	57
1991	24,4	2243	2268	55
1992	23,8	2216	2063	51
1993	23,2	2189	1918	49
1994	22,3	2101	1736	47
1995	21,4	2014	1536	44
1996	20,2	1856	1342	41
1997	18,4	1770	1172	38
1998	17,6	1638	1103	38
1999	17,2	1216	1055	39
2000	16,3	1117	983	40
2001	15,7	1077	968	41
2002	15,3	1060	973	48
2003	15,0	1053	977	49
2004	14,9	1040	996	50
2005	15,1	1056	1032	51
2006	15,1	1063	1081	53
2007	15,3	1084	1137	54
2008	15,4	1110	1195	54
2009	15,5	1121	1214	53
2010	15,6	1136	1273	53
2011	16,1	1171	1354	55
2012	16,4	1204	1428	57
2013	16,7 ¹	1236 ²	1471	62 ³

¹ З них 0,7 тис. закладів не працювали.

² Не враховані місця у дошкільних закладах, що не працювали протягом року або більше з будь-якої причини.

³ Дані попередні.

забезпечення введення додаткових штатних одиниць працівників, що зменшить кількість дітей на одного вихователя. Крім того, доцільно поступово розширювати мережу дитячих навчальних закладів за рахунок капітальних вкладень у новобудови та здійснювати бюджетні видатків на відновлення існуючої інфраструктури дошкільної освіти.

У Києві на 100 місць припадає 122 дитини, тому місцева влада виділяє кошти на формування нових місць для дітей дошкільного віку. У 2013 р. профінансовано відновлення 23 дошкільних навчальних закладів, що дало змогу отримати додатково 4500 місць. Кількість введених в експлуатацію закладів відображено в табл. 3.

Таблиця 2

Показники кількості дошкільних навчальних закладів та кількості дітей в окремих регіонах України у 2013 р. [5]

Область	Кількість дошкільних навчальних закладів	Кількість дітей у дошкільних навчальних закладах, тис. чол.	Укомплектованість на 100 місць/дітей
Дніпропетровська	987	113,9	115
Донецька	1158	139,7	118
Харківська	699	76,0	107
Черкаська	693	43,2	104
м. Київ	691	105,2	122

Таблиця 3

Кількість новобудов та відновлених дошкільних навчальних закладів у м. Києві [5]

Роки	Кількість дошкільних навчальних закладів	
	новобудови	відновлені
2009	–	–
1010	–	1
2011	8	10
2012	–	10
2013	–	23

На 2015 рік розрахунок видатків на освіту в розрізі адміністративно-територіальних одиниць здійснено відповідно до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості однієї дитини дошкільного віку станом на 1 січня року, що передусє планованому бюджетному періодові. Вартість утримання одного вихованця в різних регіонах і містах суттєво різниться, наприклад, у м. Києві у 2014 р. вартість утримання складала 10857 грн. У 2015 р. розміри фінансових нормативів бюджетної забезпеченості дитини дошкільного віку та учня позашкільного навчального закладу збережені на рівні 2014 р.

Реформа міжбюджетних відносин впливає на розподіл повноважень у фінансуванні дошкільних закладів між сільськими та районними бюджетами. Починаючи з 2015 р., відповідно до ст. 89 Бюджетного кодексу (зі змінами від 28.12.2014 № 78-VIII) фінансу-

вання дошкільної освіти передано на районні бюджети, бюджети міст обласного значення та бюджети об'єднаних територіальних громад – з бюджетів сіл, селищ та міст районного значення (при цьому не обов'язково є передача права власності на цілісні майнові комплекси дитячих дошкільних закладів). Проте на перехідний період з бюджету села, селища, міста районного значення можуть фінансуватися дошкільна освіта за рахунок міжбюджетних трансфертів з районного бюджету. Обсяг міжбюджетних трансфертів визначатиме районна рада [6].

Значно змінилися умови фінансування освіти: акцент із фінансування за відомчою структурою переведений на місцеві бюджети, тому нові можливості фінансування дошкільної освіти мають розглядатися у контексті реформування міжбюджетних відносин в Україні. Необхідно розширити

повноваження органів місцевого самоврядування та оптимізувати процес надання освітніх послуг, це вимагає пошуку нових адекватних рішень у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів дошкільної освіти.

Сьогодні дошкільні навчальні заклади позбавлені фінансових стимулів щодо поліпшення якості надання послуг та виховання дітей, вони зорієнтовані лише на виконання системи нормативів, які доводять органи управління освітою. Ефективність фінансово-господарської діяльності має впливати не тільки на покращення умов утримання дітей, а й на виховання та навчання дітей.

В Україні до цього часу не створено конкурентного середовища в сфері освіти дітей дошкільного віку. Комунальні заклади освіти залишаються поза конкуренцією, що негативно впливає на стимули до розвитку й удосконалення їх діяльності.

Повільно відбувається процес повернення та відновлення роботи дошкільних навчальних закладів, які у свій час перейшли до інших власників. Будівництво нових пов'язано із відведенням земельних ділянок і, на жаль, іноді для місцевої влади більш прибутковою справою є будівництво багатопверхових торгових об'єктів, а не дитячих садків.

Збереження та зміцнення фізичного, психічного і духовного здоров'я дітей залежить від якісної праці вихователя. Не кількість кадрів та їх освіта, а рівень освітньої роботи з дітьми, рівень розвитку дітей є оцінкою діяльності дошкільного закладу. Низька заробітна плата, переважаність працівників, спроби скорочення посад, передбачених Типовими штатними нормативами дошкільних навчальних закладів, спричиняють відтік педагогів.

Необхідно удосконалити теоретико-методологічне обґрунтування норм бюджетного фінансування на дітей у дошкільних навчальних закладах, як це зроблено з натуральними нормами харчування. Важливо

забезпечити повноцінне якісне харчування та соціальний захист дітей дошкільного віку.

Подальша комерціалізація (надання платних послуг) діяльності дошкільних навчальних закладів потребує посиленого контролю з боку громади та має супроводжуватися відповідальністю керівництва навчального закладу за встановлення справедливої вартості платних освітніх послуг.

Метою подальших наукових пошуків є визначення механізмів покращення фінансового забезпечення дошкільної освіти шляхом створення прозорої моделі фінансування, орієнтованої на потреби конкретного закладу, що дозволить ефективно використовувати фінансові ресурси.

Література

1. Закон України "Про дошкільну освіту" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
2. Пісоцька Л. С. Управління фінансами, бухгалтерським обліком та економічним розвитком дошкільної освіти як один із функціональних напрямів управлінської діяльності // Педагогічний дискурс. – 2012. – № 11. – С. 232–233.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 796 (зі змінами від 12.10.2010 р.) "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами і закладами системи освіти, що перебувають у державній та комунальній формі власності" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
4. Документи Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
5. Статистична збірка. Освіта столиці 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://don.kievcity.gov.ua/files/docs/ANALYTICAL_COLLECTION-2014.pdf
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>