

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ФІНАНСУВАННЯ ВИТРАТ НА ДОШКІЛЬНУ ОСВІТУ

*Косова Т.Д., доктор економічних наук, професор
Мащенко К.С., аспірантка
Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського*

Annotation

The critical estimation of realization of the regional educational program in the Donetsk region in part of preschool education is given. The suggestions in relation to introduction of programmatic having a special purpose method of financing of preschool educational establishments are developed. The criteria and indexes of estimation of efficiency of the use of resources which characterize implementation of the budgetary program «Development of preschool educational establishments» are grounded.

Анотація

Надано критичну оцінку реалізації регіональної освітньої програми в Донецькому регіоні в частині дошкільної освіти. Розроблено пропозиції щодо впровадження програмно-цільового методу фінансування дошкільних навчальних закладів. Обґрунтовано критерії і показники оцінки ефективності використання ресурсів, що характеризують виконання бюджетної програми «Розвиток дошкільних навчальних закладів».

Ключові слова

Дошкільна освіта, заклад, оцінка, ефективність, програмно-цільовий метод, фінансування

I. Вступ

Трансформація суспільства спричинила масу проблем у соціальній сфері України, втім питання її розвитку недостатньо висвітлюється й пропагується. Із соціальною сферою пов'язано багато програм, реалізація яких дозволить вирішити завдання, які ставить перед собою Україна як соціальна держава, а саме: державні програми зайнятості населення, подолання бідності, підтримки учасників і дітей війни, інвалідів, чорнобильців та інші вкрай необхідні проекти соціального спрямування. Однак, на жаль, не всі з них фінансуються державою в достатньому обсязі, вчасно [7, с.69]

Потребує удосконалення система планування фінансування видатків на соціальну сферу, яка би сприяла довгостроковому й ефективному використанню обмежених фінансових ресурсів української держави. На додаток до загальнодержавних проблем фінансування соціальної сфери в промислових регіонах існують свої, специфічні проблеми, які призводять до високої міграції населення з сільських районів до промислових міських [4, с.104].

Видатки закладів освіти фінансуються і з місцевого, і з державного бюджету. В основі розподілу видаткових зобов'язань лежать не функціональні повноваження, а пооб'єктний підхід залежно від підпорядкування [6, с.128]. Місцеві бюджети є важливим джерелом фінансування, в основному, дошкільної та загальної середньої освіти. Основна частина коштів бюджетів місцевого самоврядування спрямовується на утримання шкіл-дитячих садків, загальноосвітніх шкіл, ліцеїв, гімназій, шкіл-інтернатів тощо. Однак, зростання видатків місцевих бюджетів на дошкільну освіту не супроводжується збільшенням рівня охоплення дітей дошкільними закладами, яке залишається низьким [3, с.168].

Серед причин такої ситуації називають: відсутність науково-обґрунтованої цільової комплексної програми соціально-економічного розвитку регіону, декларативність програмно-цільового методу та недосконалість Формули розподілу міжбюджетних трансфертів, яка спрямована на податковий потенціал і не враховує всієї специфіки та особливостей соціально-економічного, демографічного та екологічного стану регіонів [2, с.23]. Як альтернативні форми підтримки регіональної освіти пропонується фінансування діяльності через конкурсне визначення кращих освітницьких проектів та програм [9, с.38].

II. Постановка завдання:

- критична оцінка реалізації регіональної освітньої програми в Донецькому регіоні [8];
- розробка пропозицій щодо впровадження програмно-цільового методу фінансування дошкільних навчальних закладів.

III. Результати

Станом на початок 2009-2010 навчального року всебічний розвиток дітей дошкільного віку відповідно до їхніх індивідуальних особливостей разом із батьками у Донецькій області забезпечували 1145 дошкільних навчальних закладів, в тому числі 842 – в містах (73,5%) і 303 – в сільській місцевості (26,5%). З них у комунальній власності знаходяться 1110 дошкільних навчальних закладів (97% від загальної кількості), у власності підприємств і установ – 23 заклади (2% від загальної кількості), у приватній – 12 закладів (1% від загальної кількості). Кількість дошкільних навчальних закладів у Донецькій області сьогодні дорівнює 8,8% від загальної кількості дошкільних навчальних закладів в Україні.

У порівнянні з 2000 р. загальна кількість дошкільних навчальних закладів в області зменшилася на 307, тобто на 21,14% (рис.1). Причому, якщо кількість відомчих закладів зменшилася на 469, тобто на 95,3%, то кількість комунальних дошкільних закладів навпаки зросла на 50, тобто на 5,2%. З'явилося 12 приватних дошкільних навчальних закладів.

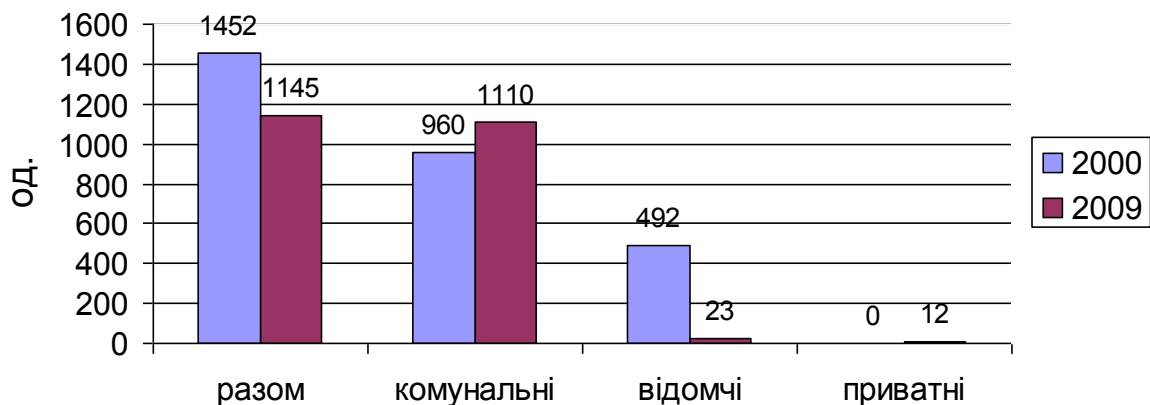


Рис. 1. Динаміка мережі дошкільних навчальних закладів Донецької області

Важливими показниками ефективності є обхват дітей дошкільною освітою і забезпеченість дітей дошкільного віку місцями в дошкільних установах [1, с.1112].

За останні дев'ять років частина дітей дошкільного віку, охоплених суспільною освітою, значно зросла: з 48% у 2000 р. до 66% у 2006 р. (в Україні 56%). Причому в містах частка дошкільнят, охоплених суспільною освітою, дорівнює 67%, в сільській місцевості – 52% (у 2000 році по містах було 50%, в сільській місцевості – 32%). Кількість дітей, охоплених суспільною дошкільною освітою в Донецькій області, дорівнює 10,4% від загальної кількості таких дітей в Україні.

Останнім часом, у зв'язку зі змінами на ринку праці і збільшенням зайнятості жінок, відчувається гостра потреба в забезпеченні дошкільним вихованням дітей раннього віку, що потребує додаткового відкриття ясельних груп, зумовлює особливості матеріально-технічного, кадрового та навчально-методичного забезпечення. У порівнянні з 2000 р. кількість дітей в ясельних групах збільшилася на 33% і на сьогодні дорівнює 24 тис. дітей, що складає 22,5% від загальної кількості дітей у дошкільних навчальних закладах.

Сьогодні, коли стабільно зростає народжуваність і постійно збільшується відсоток дітей, які охоплені суспільною дошкільною освітою, все гострішою стає проблема перевантаження дошкільних навчальних закладів. Середня наповнюваність дошкільних навчальних закладів по області за останні дев'ять років зросла з 81% до 107%, в тому числі по містах - з 88,5% до 111% (рис. 2).

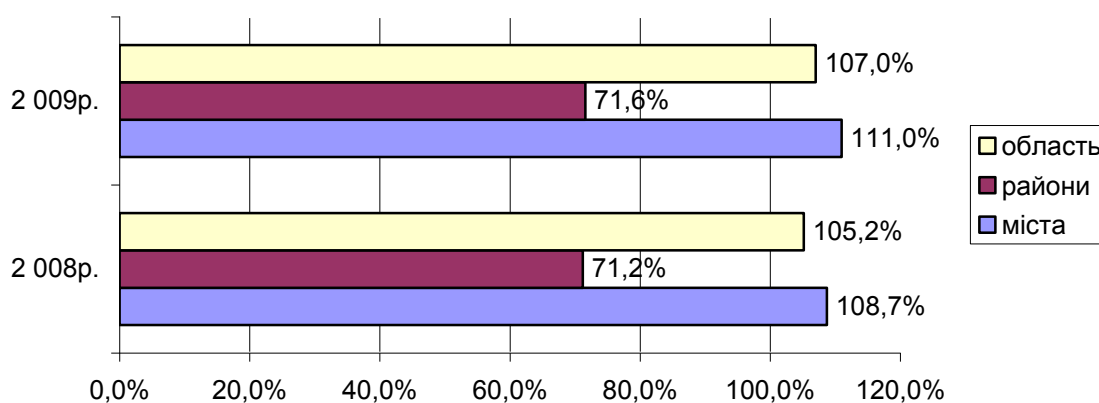


Рис. 2. Динаміка наповнюваності дошкільних навчальних закладів Донецької області

Найбільш гостро ця проблема відчувається в таких містах: у м. Жданівці на 100 місць в дошкільних навчальних закладах виховуються 174 дитини, в Харцизьку - 138, Красноармійську - 132, Новгородівці - 130, Добропіллі - 129, Шахтарську - 126, Донецьку - 122, Слов'янську - 121, Горлівці - 115 дітей.

Основними причинами такого становища є проведена в минулі роки без необхідного обґрунтування «оптимізація» мережі дошкільних закладів та відсутність коштів у місцевих бюджетах на відновлення діяльності раніше закритих закладів і будівництво нових.

Для вирішення цієї проблеми протягом п'яти останніх років було реалізовано такі заходи:

- відновлено роботу 4 раніше закритих дошкільних навчальних закладів (м.м. Артемівськ, Горлівка, Амвросіївський та Костянтинівський райони);
- побудовано дошкільний навчальний заклад на 60 місць в селищі Авдотьіно м. Донецька;
- відбулося переведення перших класів загальноосвітніх навчальних закладів з приміщень дошкільних навчальних закладів до шкіл;
- у невеликих населених пунктах і мікрорайонах міст раціонально використовувалися приміщення загальноосвітніх навчальних закладів шляхом створення навчально-виховних комплексів «Дошкільний навчальний заклад – загальноосвітня школа». В області працює 63 комплекси, в яких навчається 3748 дітей дошкільного віку. Але слід відзначити, що це складає тільки 3,3% від загальної кількості таких комплексів по Україні (1870 НВК).

Однією з основних проблем дошкільної освіти є збереження та укріплення здоров'я дітей. Однак на диспансерному обліку знаходяться близько 53 тисяч дітей віком від 3 до 6 років (майже 57% від загальної кількості дітей цього віку).

В області планомірно реалізується комплекс заходів для збільшення кількості спеціальних і санаторних груп. У дитячих садках функціонують 1335 таких груп, в яких майже 22 тисячі дітей одночасно із здобуттям дошкільної освіти проходять курс лікувально-реабілітаційних заходів. Кількість санаторних груп збільшилася на 244 од., або на 73,72%, спеціальних – на 218 од., або на 34,01%, профільних – майже вдвічі. Разом з тим слід відзначити, що не всі хворі дітей мають можливість відвідувати спеціальні і санаторні групи дошкільних навчальних закладів.

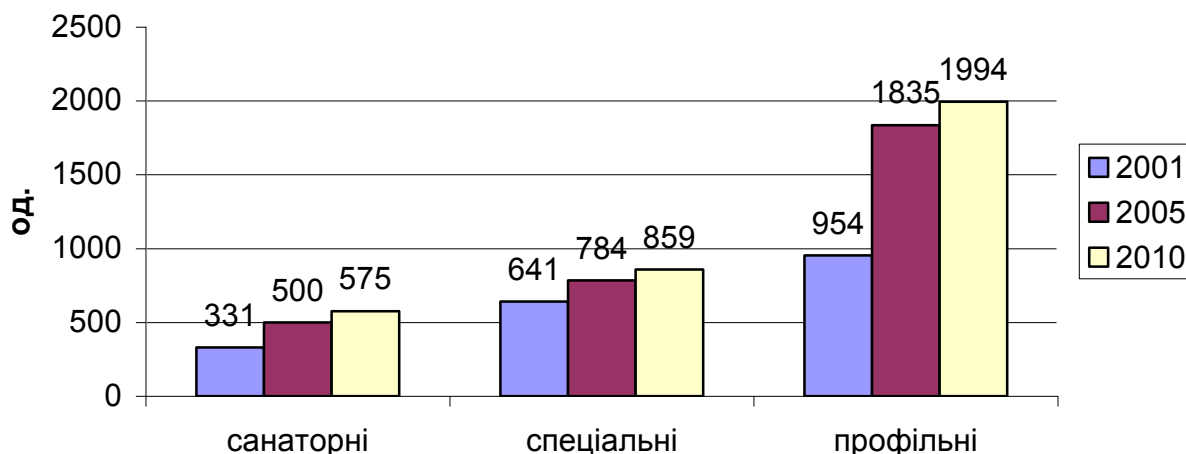


Рис. 2. Динаміка розвитку санаторних, спеціальних, профільних груп у дошкільних навчальних закладах Донецької обл.

В області розроблено систему заходів, спрямованих на задоволення соціально-педагогічних потреб сімей, діти яких не охоплені суспільною дошкільною освітою. Соціально-педагогічний патронат сімей проводиться за всіма рівнями: робота з дітьми, з батьками, сім'єю, робота з підготовки фахівців. Проводяться індивідуальні консультації батьків у дошкільних закладах, дні відкритих дверей, семінари-тренінги, працюють клуби «Молодих матерів», «Сімейного кола», «Здорового способу життя», «Виховуємо разом». Діти цієї категорії залучаються до участі в конкурсах, святах, які проводяться на базі дошкільних закладів, району, міста. Проводяться також акції «Створи добро», «Подаруй радість» тощо.

Метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання [5].

Пропозиції щодо складових елементів бюджетної програми «Розвиток дошкільних навчальних закладів» полягають у такому:

1) мета бюджетної програми (законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми) – поліпшення кількісних і якісних показників охоплення дітей дошкільною освітою.

2) завдання бюджетної програми - конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду і оцінити які можна за допомогою результативних показників:

забезпечення умов рівного доступу до якісної дошкільної освіти для кожної дитини дошкільного віку незалежно від місця проживання, стану здоров'я, соціального статусу сім'ї тощо;

продовження роботи щодо формування оптимальної мережі дошкільних навчальних закладів;

раціональне використання мережі дошкільних навчальних закладів незалежно від відомчого підпорядкування в міській і сільській місцевості;

посилення контролю за охопленням суспільним дошкільним навчанням і вихованням, підготовкою до систематичного навчання в школі;

удосконалення мережі груп санаторного і спеціального призначення, враховуючи потребу в них дітей, які знаходяться на диспансерному обліку в дитячих поліклініках;

забезпечення соціально-педагогічного патронату сімей, діти яких не відвідують дошкільні навчальні заклади;

модернізація змісту, оновлення принципів, цілей і технологій виховання, розвитку і навчання дітей шляхом подальшого впровадження Базового компоненту дошкільної освіти;

удосконалення системи виховання дітей раннього віку;

посилення контролю за підвищенням кваліфікації педагогів дошкільних навчальних закладів.

3) напрями діяльності - конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми, з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів. Напрями діяльності повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів. Визначення напрямів діяльності забезпечує реалізацію бюджетної програми у межах коштів, виділених на цю мету.

4) результативні показники - кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми (табл. 1).

Таблиця 1

Критерії і показники оцінки ефективності використання ресурсів, що характеризують виконання бюджетної програми «Розвиток дошкільних навчальних закладів»

Показник, одиниця виміру	Ідентифікація результативного показника
1	2
1. Критерій - доступність дошкільної освіти	
1.1. Наявність реєстрів дошкільних закладів освіти, закритих і репрофільованих за останні п'ятнадцять років із аналізом необхідності і можливості відновлення їх діяльності	Продукт
1.2. Кількість навчально-виховних комплексів «Дошкільний навчальний заклад – загальноосвітня школа», створених шляхом реорганізації діючих закладів освіти	Продукт
1.3. Кількість учнів перших класів загальноосвітніх навчальних закладів, переведених із приміщень дошкільних навчальних закладів до шкіл	Продукт
1.4. Кількість сезонних дошкільних навчальних закладів, переведених на цілорічний режим роботи	Продукт
1.5. Відсоток охоплення дітей суспільною дошкільною освітою	Якість
1.5.1. У т.ч. дітей 5-річного віку	Якість
1.6. Кількість приватних дошкільних навчальних закладів	Продукт
2. Критерій – достатність фінансових ресурсів для дошкільного виховання	
2.1. Розмір нормативу батьківської плати	Затрати
2.2. Обсяг бюджетного призначення на:	
2.2.1. харчування дітей	Затрати
2.2.2. медичне обслуговування	Затрати

Продовження табл. 1

1	2
2.2.3. фізкультурно-оздоровчу та спортивну роботу	Затрати
2.2.4. придбання іграшок	Затрати
2.2.5. придбання навчальної літератури	Затрати
3. Критерій – достатність матеріальних ресурсів для дошкільного виховання	
3.1. Кількість дітей у дошкільних навчальних закладах на 100 місць	Ефективність
3.2. Відсоток охоплення дітей, які знаходяться на диспансерному обліку в дитячих поліклініках, групами санаторного і спеціального призначення	Якість
3.3. Кількість профільних груп для розвитку творчих здібностей на 100 дітей дошкільного віку	Якість
4. Критерій – забезпеченість кадрами для дошкільного виховання	
4.1. Укомплектованість штатів дошкільних навчальних закладів	Ефективність
4.2. Кількість педагогічних працівників дошкільних навчальних закладів на 100 дітей	Ефективність
4.3. Рівень оплати праці педагогічних працівників дошкільних навчальних закладів у зіставленні з середнім по Україні	Якість
4.4. Відсоток педагогічних працівників дошкільних навчальних закладів, які пройшли щорічну курсову перепідготовку	Якість
5. Критерій – якість дошкільної освіти	
5.1. Питома вага неявок дітей у зв'язку зі хворобою, %	Якість
5.2. Кількість випадків харчових отруєнь на 100 дітей у дошкільному навчальному закладі	Якість
5.3. Кількість випадків травмування на 100 дітей у дошкільному навчальному закладі	Якість
5.4. Впровадження інноваційних технологій навчання дітей	Продукт
5.5. Впровадження авторських програм навчання і виховання дітей	Продукт
5.6. Впровадження передового педагогічного досвіду в роботі з дітьми дошкільного віку	Продукт

Застосування результативних показників дає змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів. Застосування результативних показників сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання.

Результативні показники поділяються на такі групи: показники затрат - визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми; показники продукту - використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей; показники ефективності - витрати ресурсів на одиницю показника продукту; показники якості - відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

IV. Висновки

1. Протягом останніх десяти років основними тенденціями розвитку мережі дошкільних навчальних закладів Донецької області є: її скорочення, перехід відомчих дошкільних закладів у комунальну власність, яка є домінуючою у поточний період, поява альтернативних освітніх форм - приватних дошкільних навчальних закладів.

2. Динаміка охопту дітей дошкільного віку суспільною освітою у Донецькій області є позитивною, а рівень – вищим за середньоукраїнський, втім основною є проблема перевантаження дошкільних навчальних закладів унаслідок необґрунтованої «оптимізації» мережі, проведеної у минулі роки. В області планомірно реалізується комплекс заходів для збільшення кількості профільних, спеціальних і санаторних груп. Вказане у цілому дозволяє позитивно оцінити хід виконання регіональної програми «Освіта Донеччини. 2007-2011 роки».

3. Для стимулювання розвитку мережі дошкільних навчальних закладів пропонується запровадити програмно-цільовий метод, для чого розроблено складові елементи регіональної бюджетної програми: визначено її мету, завдання, напрями діяльності. У якості критеріїв оцінки програми обрані «доступність дошкільної освіти», «достатність фінансових ресурсів для дошкільного виховання», «достатність матеріальних ресурсів для дошкільного виховання», «забезпеченість кадрами для дошкільного виховання», «якість дошкільної освіти», сформовано систему результативних показників і віднесено їх до однієї з груп (затрат, продукту, ефективності, якості).

Метою подальших досліджень є обґрунтування бюджетних норм на утримання дітей у дошкільних навчальних закладах.

Література

1. Ангелова П.Г. Образование – инвестиция в развитие человеческого потенциала (статистические аспекты) [Текст] / П.Г. Ангелова // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – 2009. - №3. - С.1109-1114.

2. Білопольська В.М. Проблеми в сфері управління ресурсами регіону [Текст] / В. М. Білопольська, К. О. Чурікова // Финансы, учет, банки. – 2009. – Вып. № 1 (15). – С.20-32.

3. Булавинець В. Місцеві бюджети як джерело фінансування людського розвитку [Текст] / В. Булавинець // Світ фінансів. – 2008. - №4 (17). – С.166-174.

4. Ільїн С.В. Проблеми планування та прогнозування соціальної сфери у великому промисловому місті і деякі шляхи їх вирішення [Текст] / С.В.Ільїн // Вісник Донецького університету. – Сер. В: Економіка і право. – 2007. - №1. – С.100-107.

5. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. N 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002-%F0>>

6. Кухарчук П. Формування механізмів державно-громадського управління професійно-технічною освітою на регіональному рівні [Текст] П. Кухарчук // Освіта і управління. - 2009. - Т.12. - № 3-4. - С.126-131.

7. Мигович І. Інституціоналізація соціального забезпечення як галузі знань [Текст] / І. Мигович, Г. Попович // Магістеріум. - 2008. - Вип. 32: Соціальна робота і охорона здоров'я. – С.68-73.

8. Про програму «Освіта Донеччини. 2007-2011 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soviet.donbass.com/document_preview.php?document_id=1025>

9. Філатова Т.В. Проблеми фінансування системи вищої освіти регіону [Текст] / Т.В. Філатова // Вісник Донецького університету економіки та права. – 2008. - №1-2. - С.35-41.