

УДК 35.072.8

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОГО АУДИТУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (НА ПРИКЛАДІ ФІНАНСУВАННЯ КОШТІВ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ У СФЕРІ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ ЗА 2006—2008 РОКИ ТА 2009 РОКУ У ХЕРСОНСЬКІЙ ОБЛАСТІ)

Стаття присвячена проблемам ефективного використання коштів місцевих бюджетів, спрямованих на надання соціальних гарантій дітям, які виховуються в дошкільних навчальних закладах комунальної форми власності на прикладі Херсонської області; визначенню причин, які негативно впливають на ефективне використання фінансових ресурсів, розробці пропозицій щодо якісних змін у їх управлінні.

Article is devoted to the effective use of local budgets, aimed at providing social protection to children who are brought in preschool education communal ownership by the example of the Kherson region. Determination of the reasons affecting the efficient use of financial resources, suggest a qualitative change in their management.

Ключові слова: дошкільна освіта, місцевий бюджет, фінансування, ефективність, використання коштів, контроль.

Key words: preschool education, local budget, financing, efficiency, utilization of control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

У сучасних умовах надання соціальних гарантій у сфері дошкільної освіти має займати одне з важливих місць розвитку місцевого самоврядування. Але поряд з цим існує маса проблемних питань:

- систематичне невиконання планових показників фінансування дошкільних навчальних закладів (далі — ДНЗ);

- недостатній контроль органів місцевої влади та самоврядування за дотриманням фінансової дисципліни в ДНЗ призводить до втрат доходів та незаконного використання бюджетних коштів;

- темпи розвитку системи дошкільної освіти відстають від зростаючих вимог;

- відсутність цільової регіональної програми розвитку дошкільної освіти зумовило неприйняття таких програм в окремих районах, недотримувався програмно-цільовий підхід в їх формуванні та виконанні результативних показників;

- недостатній контроль за станом харчування дітей знижує ефективність використання коштів місцевих бюджетів, призводить до нерівних умов надання соціальних послуг дітям.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому при постійному збільшенні обсягів фінансування не досягнуто всіх поставлених цілей, яким чином можна поліпшити ефективність управління коштами, що виділені на реалізацію соціальних гарантій дітям.

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях — як виділення, так і використання коштів. Завдання статті — дати оцінку ефективності використання коштів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів, комунального майна на створення умов для реалізації громадянами права на отримання гарантованого рівня безоплатної дошкільної освіти. Визначити шляхи підвищення рівня ефективності вико-

ристання бюджетних коштів на дошкільну освіту, розробити пропозиції щодо якісних змін в управлінні фінансовими ресурсами.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Конституцією України передбачено доступність, безоплатність та розвиток усіх видів освіти (дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої) в державних і комунальних навчальних закладах. Дошкільна освіта є початковою ланкою в системі безперервної освіти [1; 3].

Контроль за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів у сфері дошкільної освіти здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які створюють умови для здобуття дітьми дошкільної освіти, прогнозують, забезпечують розвиток дошкільної освіти та мережі дошкільних навчальних закладів [2; 3].

У Херсонській області станом на 01.10.2009 р. налічувалося 481 дошкільних навчальних закладів комунальної форми власності, або 98% від загальної кількості ДНЗ всіх форм власності, з яких 49 установ не працювали більше року. В працюючих дошкільних закладах виховувалося 32,1 тис. дітей. Структура дошкільних навчальних закладів за формами власності по Херсонській області станом на 01.10.2009 р. наведена в рис. 1.

Із загальної кількості ДНЗ в середньому частка дошкільних закладів загального розвитку складала — 86%, комбінованих — 8,2%, санаторних — 1,6%, спеціальних — 1,2%, в т.ч. у міських поселеннях — 28%, 93%, санаторних та спеціальних — 100% відповідно.

У той час як черги на влаштування дітей до ДНЗ збільшились в 1,6 рази, наявність в них місць по області збільшилась на 1,8%. Серед ДНЗ, які не працювали, більше 60% припадало на ясла-садки для дітей віком до 3 років. Терміни, протягом яких заклади не працювали, склали в середньому до 1 року — 12%, від 1 до 5 років — 51%, від 6 до 10 років — 37%, що призводило до зростання навантаженості дошкільних закладів.

У середньому за період, який аналізується, навантаження по області на ясла-садки було в 1,8 рази більшим, ніж в дитячих садках. Водночас в сільській місцевості завантаженість на всі типи дошкільних закладів була нижчою, аніж в міській: по дитячим садкам в 2,6 рази, ясла-садках — 1,9 рази, навчально-виховних комплексах — 2,2 рази.

Зазначене свідчить про наявні резерви потужностей дитячих закладів у сільській місцевості за рахунок незаповнених місць.

У міських поселеннях всі типи закладів, крім спеціальних, мали частину перенавантажених закладів, що впливало на загальний показник охоплення дошкільною освітою по області, який, за підсумками 9 місяців 2009 р., становив 57%.

За період 2006—2008 р. та 9 місяців 2009 р. фінансове забезпечення коштів місцевих бюджетів області на дошкільну освіту зросло в 1,6 рази та всього використано по області за досліджений період на дошкільну освіту 518 млн грн., в тому числі 42,5% з бюджетів сіл та селищ. При цьому недофінансування видатків по загальному фонду зведених місцевих бюджетів регіону на

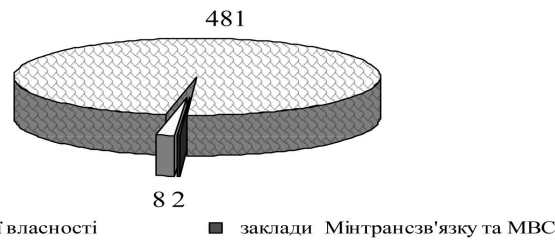


Рис. 1. Структура дошкільних навчальних закладів за формами власності по Херсонській області станом на 01.10.2009 р.

дошкільну освіту склало 18 млн грн. [7].

При загальному збільшенні обсягів видатків на дошкільні заклади освіти в області майже 84% витрачається на виплату заробітної плати з нарахуваннями та оплату енергоносіїв.

Так, по загальному фонду за 2006—2008 р. та 9 місяців 2009 р. витрати на виплату заробітної плати по ДНЗ склали — 73%, на комунальні платежі та енергоносії — 10,6%, на харчування — 10,3%, капітальні видатки — 3,3%.

При цьому за 2006—2008 р. спостерігалася тенденція зростання частки видатків в загальному фінансуванні на капітальні видатки з 2,5% до 5,4%, харчування дітей з 9,9% до 10,9%. Водночас частка видатків на оплату праці та комунальні платежі, енергоносії зменшувалася з 74,3% до 70,7% та з 10,4% до 10,3% відповідно. Причиною даного стану стало збільшення цін на продукти харчування, газ та енергоносії. Поряд з цим, окремі місцеві бюджети мали фінансову можливість спрямування коштів на капітальні видатки. Також в 2008 р. з обласного бюджету було направлено на капітальні видатки 2255 тис. грн., або в 2,3 рази більше, ніж в 2007 р., що дозволило збільшити мережу на 6 ясел-садків.

Загалом по області за 2006—2008 р. питома вага видатків на дошкільну освіту в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів всіх рівнів зросла з 6,7% в 2006 р. до 7,2% в 2008 році, що свідчить про зусилля місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування дотримуватися пріоритетності фінансування дошкільної освіти.

Разом з тим, недостатність фінансування галузі унеможливило відновлення діяльності ДНЗ, які були призупинені на невизначений період, будівництво нових приміщень, позбавляло можливості належно підтримувати і зміцнювати їх навчально-матеріальну базу, проводити ремонтні роботи.

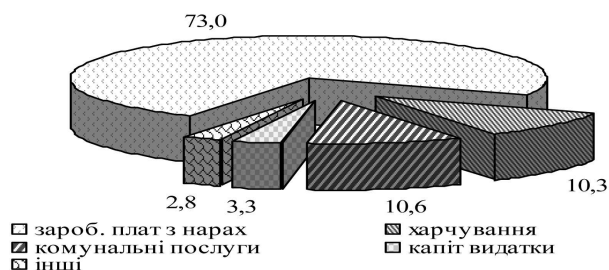


Рис. 2. Структура видатків місцевих бюджетів (загальний фонд) за 2006—2008 роки та 9 місяців 2009 року по Херсонській області на галузь дошкільної освіти. (%)

За станом матеріально-технічної бази закладів дошкільної освіти по районах встановлено, що балансова вартість основних засобів з 01.01.2006 по 01.10.2009 р. зросла з 24971,6 до 30443,2 тис. грн., середній коефіцієнт зносу основних засобів склав понад 50%, а термін їх використання — понад 24 роки. Найгірше в Білозерському районі — 79% та 20 років (с. Кізомис — 95% та 20 років, с. Токарівка — 99% та 29 років), Цюрупинському районі — понад 50% та 23 роки (с. Нова Маячка — 78% та 50 років), Голопристанському районі — 58% та 27 років (с. Нова Володимирівка — 58,6% та 60 років, с. Краснознамянка — 82% та 22 роки. В селищі Жовтневе Голопристанського району Добропільської сільської ради ДНЗ, де мешкає 33 дітей, знаходиться в аварійному стані, середній термін використання основних засобів, в т.ч. меблів, складає 30 років.

Аналіз стану фінансування матеріально-технічної бази по районах за 2006 — 9 місяців 2009 р. засвідчив про зростання потреби в коштах на матеріально-технічне забезпечення з 617,5 тис. грн. до 1648,3 тис. грн., або в 2,7 рази, в т.ч. на меблі з 243,0 тис. грн. до 434,5 тис. грн., або в 1,8 рази. Разом з тим, касові видатки на оновлення основних засобів склали в 2006 році — 69,4%, 2007 р. — 68,8%, 2008 р. — 66,3%, за 9 місяців 2009 р. — 50,6% до потреби, в т.ч. на меблі 19 органами місцевого самоврядування не виділено жодної копійки, 25 — на придбання комп'ютерної техніки [8].

На початок 2009 р. з різних причин 9 ДНЗ були непридатними до цільового використання, в т.ч. 1 в м. Нова Каховка, 4 Великоолександрівському, по одному в Каховському, Нижньосірогозькому та Чаплинському районах. Перебували на капремонті — 8, в тому числі по 3 в Генічеському та Голопристанському, по одному в Горностаївському та Новотроїцькому районах.

На сьогодні через обмеженість власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів значна частка дошкільних закладів не відповідає сучасним вимогам виховання дітей за станом матеріально-технічного забезпечення та експлуатації будівель. Кожен четвертий заклад розміщений у приміщенні, побудованому не за типовим проектом, кожен другий від загальної їх кількості не мають медичні ізолятори, басейни — 98,6%.

Однією з причин недостатності фінансового забезпечення галузі дошкільної освіти можна визначити залежність місцевих бюджетів області від дотації вирівнювання. Так, за останні три роки за всіма рівнями місцевих бюджетів мобілізовано в дохідну частину загального та спеціального фондів 2,57 млрд грн., тоді як видатки склали 6,49 млрд грн. У структурі дохідної частини місцевих бюджетів за всіма рівнями питома вага власних податкових надходжень щорічно зменшувалася та склала в 2006 р. — 9,5%, 2007 р. — 7,9%, 2008 р. — 7,3% [7].

Не дивлячись на те, що планові показники коригувалися як по області, так і по районах, щороку вони не виконувалися. Обсяг фінансування за 9 місяців 2009 р. зменшився до планових показників на 13 млн грн., або 9,6%, наполовину профінансовано видатки на капітальні вкладення. З обласного бюджету на капітальні видатки направлено лише 40 тис. грн, що складало 1,8% до обсягів 2008 р.

Зазначені обсяги фінансування за цей період дозволили ввести додатково лише 2 ясла-садки.

Через щорічне невиконання запланованих асигнувань на розвиток дошкільної освіти за період галузь недофінансована з місцевих бюджетів на 18 млн грн.

Вищенаведений стан фінансування дошкільної освіти свідчить про те, що за відсутності єдиного підходу щодо надання послуг ДНЗ та їх фінансового забезпечення кожен дошкільний заклад фінансується, виходячи з можливостей місцевого бюджету та ставлення місцевої влади до потреб дошкільної освіти, що створює диференціацію умов утримання дітей.

Таким чином, вищезазначені недоліки місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо фінансування сфери дошкільної освіти негативно впливали на створення рівних умов утримання дітей, можливості поновлення матеріально-технічної бази закладів, що підтверджує гіпотезу.

Недостатній контроль окремих органів управління дошкільними закладами по виконанню законодавства в частині організації харчування дітей знижував ефективність використання коштів місцевих бюджетів, призводив до нерівних умов надання соціальних послуг дітям.

Згідно законодавства організація та відповідальність за харчування дітей у комунальних дошкільних навчальних закладах покладаються на органи охорони здоров'я та освіти, у сфері управління яких перебувають дошкільні навчальні заклади, органи місцевого самоврядування, а також на керівників дошкільних навчальних закладів [3; 4; 5; 6].

Керівники дошкільних закладів спрямовували свої зусилля на покращення харчування дітей. У структурі видатків загального фонду зведених місцевих бюджетів Херсонської області на дошкільну освіту питома вага видатків на харчування зросла з 9,9% до 10,7%.

Для визначення повноцінності та раціональності видатків місцевих бюджетів на харчування дітей вибірково проаналізовано його стан в 57 органах місцевого самоврядування, які мали працюючі дошкільні заклади комунальної форми власності [8].

Як засвідчило дослідження, окремі органи місцевого самоврядування, керівники дошкільних закладів допускали порушення законодавства, встановлені нормативи харчування дітей, збільшення навантаження на бюджет за рахунок встановлення низьких ставок батьківської плати, що призводило до необґрунтованих видатків місцевих бюджетів.

Згідно Закону України "Про дошкільну освіту" батьки або особи, які їх замінюють, вносять плату за харчування дітей у комунальному дошкільному навчальному закладі у розмірі, що не перевищує 50% (у міській місцевості) та 30% (у сільській місцевості) від вартості харчування на день.

Всупереч цьому окремі сільські ради районів допускали перевищення розміру сплати батьків за харчування дітей в ДНЗ.

За даними органів управління закладів дошкільної освіти досліджуваних районів, більше 30% батьківської плати в загальних видатках на харчування допускало від 18 до 23 сільських рад. Всього за рахунок цього за період аудиту сільськими радами безпідставно стягнуто з батьків 195,6 тис. грн. [8].

Поряд з цим, прийняття окремими сільськими, селищними радами занижених ставок батьківської плати збільшувало навантаження на місцевий бюджет.

У середньому батьківська плата у сільських населених пунктах по районах складала близько 25%.

Слід зазначити, що частка дітей пільгових категорій, батьки яких не повинні сплачувати батьківську плату, в районах було досить незначною і становила лише 6% (28 дітей) від загальної кількості дітей, що перебували в ДНЗ.

При цьому органами місцевого самоврядування Голопристанського та Білозерського районів не розглядалось питання приведення розмірів батьківської плати до середніх по сільським радам. Враховуючи обмеженість місцевих бюджетів, особливо з появою кризових явищ в економіці, відсутність уваги моніторингу встановлених розмірів батьківської плати в межах району не дала можливості вивільнити з місцевих бюджетів цих районів 75,4 тис. грн. та спрямувати кошти на покращення матеріально-технічного стану дошкільних закладів.

У Цюрупинському районі в середньому батьківська плата складала по міських населених пунктах близько 45%, по сільських — 25%.

Крім того, органами місцевого самоврядування цього району батьківська плата не використовувалась в повному обсязі, а частково накопичувалась на їх спеціальних рахунках. Так, станом на 01.01.2006 року залишок батьківської плати становив 26,4 тис. грн., на 01.01.2007 р. — 47,7 тис. грн., на 01.01.2008 р. — 83,2 тис. грн., на 01.01.2009 р. — 136,9 тис. грн., на 01.10.2009 р. — 145,1 тис. грн. Зазначене призводило до зниження ефективності використання коштів загального фонду через покриття витрат на харчування (розрахунково) на загальну суму 275,97 тис. грн., які повинні здійснюватися за рахунок спеціального фонду.

Водночас за 2006—2008 р. із загального фонду місцевих бюджетів трьох досліджуваних районів на харчування виділялось від 1434,7 тис. грн. в 2006 р. до 3103,8 тис. грн. в 2008 р., або збільшилися в 2,2 рази, тоді як загальний обсяг отриманих доходів місцевих бюджетів (з міжбюджетними трансфертами) в них зріс в 1,8 рази.

Таким чином, темпи бюджетного навантаження на харчування дітей через різні підходи сплати батьками коштів на ці цілі були більшими, аніж зростання доходної частини місцевих бюджетів у цих районах.

Відповідно до постанови КМУ від 22.11.04 № 1591 "Про затвердження норм харчування в навчальних та оздоровчих закладах" державні норми в натуральних показниках виконувались по дослідженим районам у середньому на рівні 69% (по області 79%) [5].

Одним із критеріїв оцінки ефективності та створеної системи раціонального харчування в дошкільному закладі є дотримання натуральних норм, виконання яких коливалось від 25% до 100%.

Таким чином, недостатній контроль окремих органів управління дошкільними закладами щодо виконанню законодавства в частині організації харчування дітей знижував ефективність використання коштів місцевих бюджетів, призводив до нерівних умов надання соціальних послуг дітям [9].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Можна відзначити, що на ефективне використання коштів місцевих бюджетів, спрямованих на надання

дітям соціальних гарантій, які виховуються в дошкільних закладах комунальної форми власності в Херсонській області за 2006—2008 р. та 9 місяців 2009 р., впливали наступні фактори:

- обмеженість власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів;

- зростання незадоволених фінансових потреб в оновленні матеріально-технічної бази при значному терміні використання основних засобів;

- систематичне невиконання планових показників фінансування дошкільних закладів протягом всього періоду, через що галузь недофінансована на 18 млн грн.;

- недостатній контроль райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування за дотриманням фінансової дисципліни в дошкільних закладах, що призводило до втрат доходів, незаконних видатків;

- прийняття окремими сільськими, селищними радами низьких ставок встановлення батьківської плати, в результаті чого зростав тягар навантаження на місцевий бюджет.

- темпи розвитку системи дошкільної освіти в області відстають від зростаючих вимог поліпшення надання дітям гарантованих державою соціальних послуг через зміни демографічної ситуації, не вирішеність програмних завдань у розвитку мережі, охоплення дітей дошкільною освітою, розвитку практики організації навчально-виховних комплексів для дітей;

- відсутність цільової регіональної програми розвитку дошкільної освіти спонукала неприйняття таких програм в окремих районах, що призводило до недотримання програмно-цільового підходу в формуванні та виконанні результативних показників бюджетних програм.

Література:

1. Конституція України Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
 2. Бюджетний кодекс України від 21.06.01 № 2542-III.
 3. Закон України від 11.07.2001 № 2628-III "Про дошкільну освіту".
 4. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування".
 5. Постанова КМУ від 22.11.2004 № 1591 "Про затвердження норм харчування у навчальних та оздоровчих закладах".
 6. Наказ Міністерства освіти і науки України від 21.11.2002 № 667 "Про затвердження Порядку встановлення плати для батьків за перебування дітей у державних, комунальних дошкільних та інтернатних навчальних закладах".
 7. Довідки збору даних до державного фінансового аудиту ефективності використання коштів місцевих бюджетів на надання соціальних гарантій в сфері дошкільної освіти за 2006—2008 роки та 9 місяців 2009 року.
 8. Матеріали контрольних заходів КРУ в Херсонській області.
 9. Аудиторський звіт державного фінансового аудиту ефективності використання коштів місцевих бюджетів на надання соціальних гарантій у сфері дошкільної освіти за 2006—2008 роки та 9 місяців 2009 року.
- Стаття надійшла до редакції 12.07.2010 р.*