

ЯК ПОКРАЩЕННЯ ДОСТУПУ ДО ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ ДОПОМОЖЕ МАТЕРЯМ НА РИНКУ ПРАЦІ



Дослідження було підготовлено в рамках «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні», яку виконує міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

ПІДГОТУВАЛИ:

Анастасія Телетьон, економістка ЦЕС
Ганна Сахно, економістка ЦЕС

ДАТА:

30 листопада 2020 р.

ЗМІСТ

Головне.....	4
1. Вступ та методологія	6
2. Огляд літератури та світового досвіду	8
2.1. Що говорить теорія?.....	8
2.2. Чи є фінансування та субсидування дошкільної освіти ефективним?	8
3. Оцінка зв'язку між економічною активністю жінок та охопленням дітей дошкільною освітою в Україні.....	14
4. Проблеми дошкільної освіти в Україні та способи їх вирішення.....	20
4.1. Переповненість груп та довга черга.....	22
4.2. Недостатнє фінансування дошкільної освіти в Україні	24
4.3. Недостатнє кадрове забезпечення та низька кваліфікація вихователів	27
4.4. Зарегульованість процесів відкриття приватного дитячого садка	29
4.5. Погана якість харчування, ремонту та матеріального забезпечення.....	30
5. Висновки та рекомендації.....	34
Додаток.....	36

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до Андрія Федотова, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua).

Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.

Вдячні міністерці освіти та науки України (2019-2020 р.р.) Ганні Новосад за рецензування дослідження, лектору TalTech Павлу Ілляшенку за допомогу з моделюванням та радниці ЦЕС Дарії Михайлишиній за консультування.

Дякуємо стажерам Олександрю Горобцю, Олександрі Кобернік, Олені Сергєєвій за допомогу у проведенні та аналізі глибинних інтерв'ю та збору даних.

Дослідження було підготовлено в рамках «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні», яку виконує міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

ГОЛОВНЕ

Альтернативні варіанти догляду за дитиною є дуже важливими для залучення жінок до робочої сили. Такими є результати опитування, проведеного Центром економічної стратегії у 2019 році у рамках дослідження причин низької зайнятості жінок в Україні та вироблення пропозицій їх вирішення¹. Згідно з результатами опитування, 53% безробітних жінок-респондентів обрали догляд за дітьми та недоступність альтернативних варіантів догляду (дитячий садок, няня, родичі) серед причин своєї незайнятості. 29% вказали цей фактор як основну причину того, чому вони не можуть працювати. Ця відповідь найчастіше стояла на першому місці серед опитаних жінок. Ще 28% жінок вказували головною причиною власне бажання доглядати за своїми дітьми. Для останньої категорії можливість дистанційної роботи є найкращим варіантом працевлаштування, хоча бажання доглядати за дітьми власними силами може бути сформоване недовірою до закладів з догляду за дошкільнятами.

Для тих, хто не має доступу до закладів дошкільної освіти, має бути впроваджена державна політика, яка може забезпечити такий доступ. Під час торішнього опитування жінки, що мають проблеми з влаштуванням дитини до дитсадка, також запропонували заходи державної політики, запровадження яких дозволило би їм вийти на роботу хоча б на пів ставки.

У поточному дослідженні ми більш глибоко проаналізували проблеми дошкільної освіти. Для цього ми зробили статистичний аналіз наявних українських даних та порівняли їх з міжнародними, а також провели 15 глибинних інтерв'ю з представниками батьківських організацій, управлінським персоналом закладів дошкільної освіти (ЗДО) та з представниками виконавчої влади у сфері освіти в Україні.

Охоплення дітей дошкільною освітою безпосередньо пов'язане з економічною активністю жінок в Україні. Згідно з нашими обрахунками, якщо в середньому в регіоні охоплення дітей закладами дошкільної освіти є вищим на 10 в.п., то економічна активність жінок в середньому може зрости з 57,5% до 58,9-59,3%, або на 209,5-269,3 тис. жінок. Хоча ми оцінювали рівень економічної активності жінок віком від 15 до 70 (тобто охопили не лише молодих матерів), такий рівень позитивної асоціації є суттєвим. Додаткова зайнятість може принести потенційно від 46,2 до 59,4 млрд грн додаткового ВВП на рік.

Під час інтерв'ю були названі такі основні проблеми² з дошкільною освітою, вирішення яких могло б підвищити рівень охоплення дітей дошкільною освітою та, відповідно, підвищити економічну активність жінок:

- Черга на запис до садка;
- Розмір груп;
- Якість виховання;
- Висока вартість приватних садків;
- Низька заробітна плата вихователів;
- Завелике навантаження на вихователів;

¹ <https://ces.org.ua/gender-paper/>

² Список не є вичерпним, проте саме на ці проблеми найбільше вказували респонденти, тож на них найбільше фокусується це дослідження.

- Низька якість харчування, ремонту;
- Зарегульованість процесу відкриття дитячого садка.

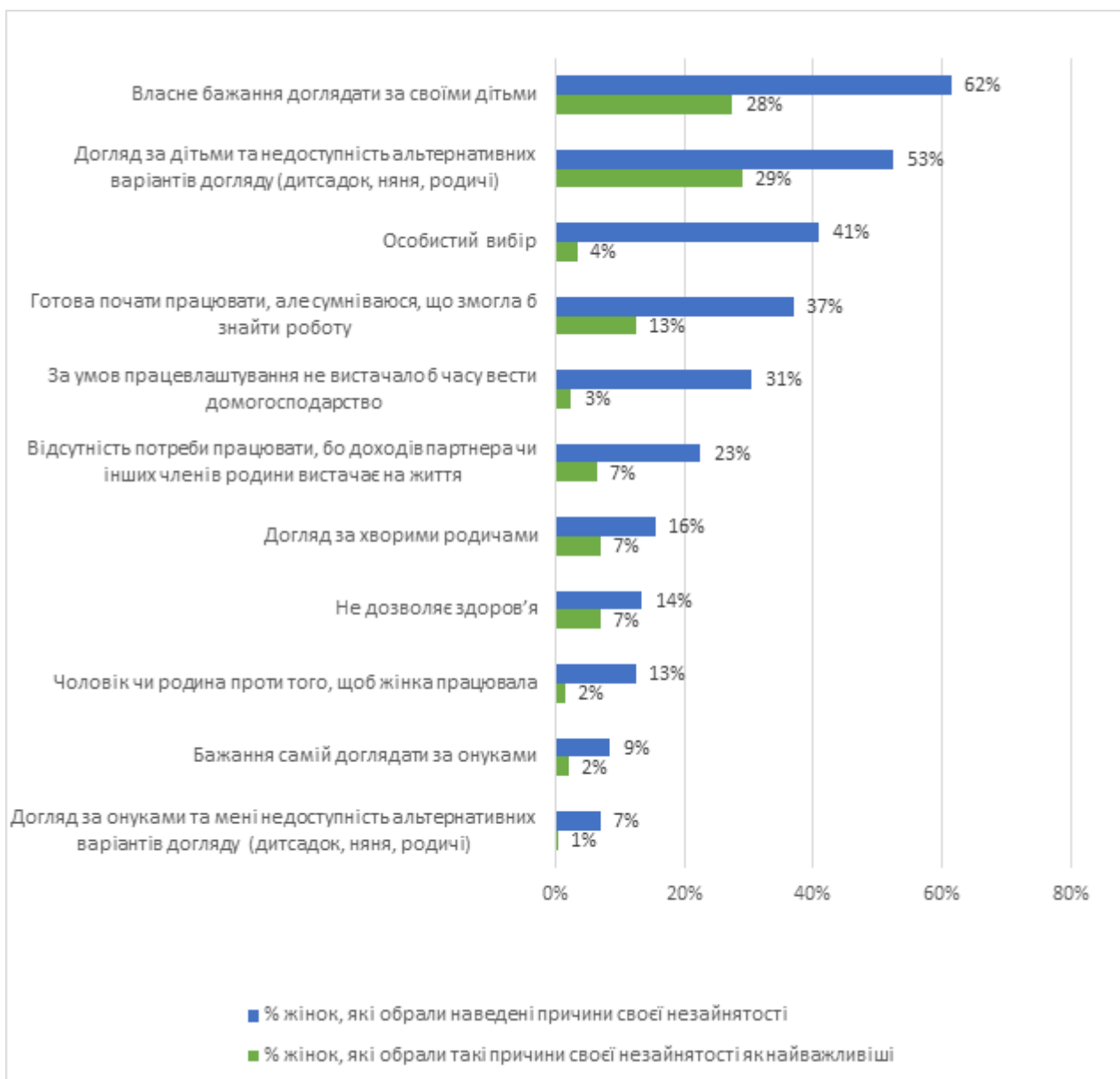
Ми пропонуємо такі рішення цих проблем:

- Запровадити механізм «Гроші ходять за дитиною» у всіх регіонах України. Таким чином буде забезпечене більш рівномірне охоплення дітей закладами різної форми власності, адже за цим механізмом може надаватися фінансування бюджетними коштами й приватним дитячим садкам;
- Полегшити процес відкриття приватного дитячого садка, спростивши занадто жорсткі норми щодо харчування та приміщень. Це, зокрема, дозволить і знизити вартість послуг таких дитсадків;
- Розробити механізм зарахування дітей понад кількість наявних місць, оскільки суттєва частина дітей не відвідує садки з достатньою регулярністю;
- Впровадити електронну чергу запису до садка у всіх регіонах;
- Відв'язати оплату праці від тарифної сітки, що дозволить зробити оплату праці вихователів більш конкурентоздатною та збільшить довіру батьків до дитсадків;
- Визначити однією з цілей дошкільної освіти «догляд за дитиною, щоб надати батькам можливість працювати». Зокрема, слід надати майбутнім вихователям можливість отримати короткострокову педагогічну освіту, що зменшило б витрати часу на отримання вищої освіти;
- Скасувати жорсткі нормативи щодо денної норми продуктів, що дозволить зробити харчування більш якісним та інклюзивним;
- Узаконити внесення батьками невеликої додаткової плати за навчання у комунальних дитячих садках, щоб зробити садочки привабливими саме для тих, хто їх насправді потребує. Важливо, щоб така плата не була обтяжливою для сімейного бюджету, аби не справити негативного впливу на зайнятість.

1. ВСТУП ТА МЕТОДОЛОГІЯ

У цьому дослідженні ми хочемо відповісти на питання, чи може підвищення доступності дошкільної освіти збільшити залучення жінок до робочої сили і які інструменти державної політики для цього можна використати. У 2019 році Центр економічної стратегії провів опитування незайнятих жінок, щоб виявити, чому вони не активні на ринку праці. За його результатами, 53% жінок-респондентів серед причин своєї незайнятості обрали догляд за дітьми та недоступність альтернативних варіантів догляду (дитячий садок, няня, родичі). Цю причину найчастіше ставили на перше місце (29% опитаних жінок). 28% опитаних головною причиною вказали власне бажання доглядати за своїми дітьми. Останніх залучити до ринку праці (якщо вони мають таку потребу) може допомогти можливість працювати віддалено, а для перших потрібно підвищити доступ до дошкільної освіти.

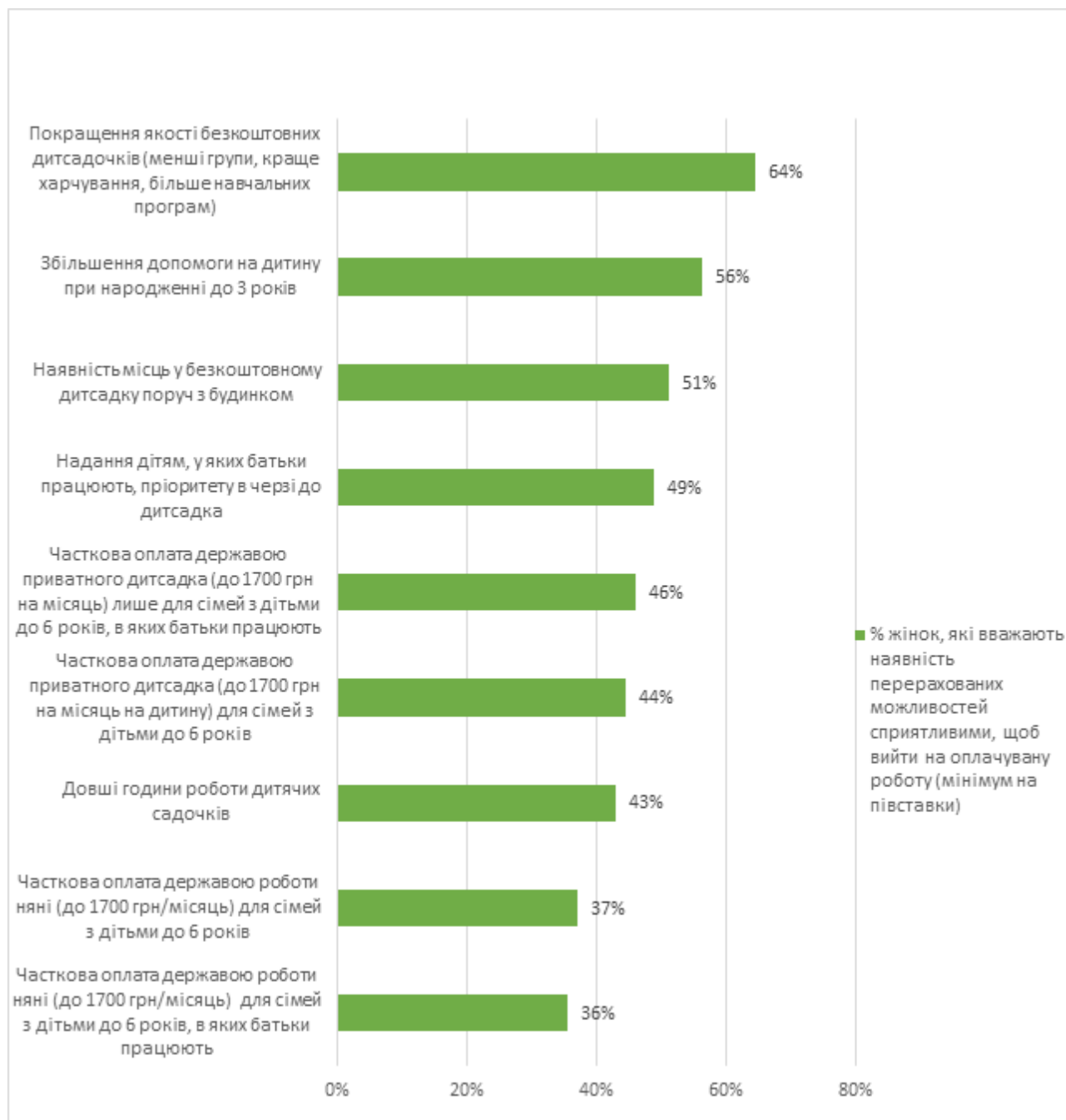
Рисунок 1. Причини незайнятості жінок



Примітка: Спочатку респонденткам було запропоновано обрати всі варіанти причин, чому вони не працюють. Потім із обраних причин попросили визначити найголовнішу. Джерело: Опитування серед незайнятих жінок проведене Info Sapiens на замовлення ЦЕС.

У минулорічному дослідженні жінки також наводили рекомендації, щодо покращення політики у дошкільній освіті, що допомогла б їм вийти на роботу хоча б на півставки. Серед них збільшення місць, покращення якості та субсидування приватних садків. Повний список рекомендацій можна побачити на рисунку 2.

Рисунок 2. Державна політика, спрямована на залучення жінок до робочої сили



Примітка: Респонденткам було запропоновано обрати кілька можливостей догляду за дітьми, які спонукали б їх вийти на оплачувану роботу хоча б на пів ставки.

Джерело: Опитування серед незайнятих жінок проведене Info Sapiens на замовлення ЦЕС.

Для того щоб розробити рекомендації з покращення державної політики у сфері дошкільної освіти, ми використали такі методи дослідження:

- аналіз зв'язку між охопленням дітей дошкільною освітою та економічною активністю жінок в Україні в розрізі регіонів та років, розробка економетричної моделі для врахування

додаткових факторів впливу на жіночу зайнятість на основі даних Державної служби статистики;

- аналіз міжнародного досвіду регулювання, фінансування та реалізації дошкільної освіти;
- аналіз наукової літератури про дошкільну освіту та її вплив на жіночу економічну активність чи зайнятість;
- глибокі інтерв'ю з п'ятьма представниками батьківських організацій в Україні, п'ятьма представниками організацій, що займаються дошкільною освітою, чи закладів дошкільної освіти, та п'ятьма представниками органів виконавчої влади в Україні;
- аналіз статистичної інформації у сфері дошкільної освіти в Україні.

Під час глибоких інтерв'ю ми зібрали свідчення про основні проблеми з дошкільною освітою та її доступністю. Також ми запитали про можливі способи вирішення, які респонденти вважають правильними, та врахували їх у нашому дослідженні.

2. ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ ТА СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Вивчення факторів зайнятості серед жінок викликає значний інтерес в економічній літературі. Доведено, що тривале вилучення з ринку праці як жінок, так і чоловіків впливає не лише на цінність їхнього людського капіталу, а й на оплату праці після повернення на роботу. Для жінок, які мусили перервати кар'єру через народження дитини, цей ефект помітніший³. Перш ніж дослідити зв'язок між наявністю та доступністю дитячих садків та залученістю жінок до ринку праці в Україні, ми ознайомилися зі світовими практиками та результатами проведених державних політик.

2.1. ЩО ГОВОРИТЬ ТЕОРІЯ?

Економічна теорія в контексті залучення жінок до ринку праці прогнозує, що зменшення витрат родини на ранній догляд та освіту дітей може стимулювати матерів повернутися на роботу. Період незайнятості жінки, відведений на виховання дитини, може теоретично розглядатися як податок на її майбутню заробітну плату. Тривала відсутність на ринку праці може погано вплинути на кар'єрні перспективи жінки: втрачаються навички, отримані під час роботи, а нові не набуваються. Це може створити певні перепони при поверненні жінки на робоче місце. Тож здешевлення для родин денного догляду, наприклад безкоштовні дитсадки, підвищує цінність перебування матері на роботі, а отже, вона з більшою ймовірністю повернеться на ринок праці⁴.

2.2. ЧИ Є ФІНАНСУВАННЯ ТА СУБСИДУВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ ЕФЕКТИВНИМ?

Сама по собі можливість віддати дитину у дошкільний навчальний заклад з перших років життя є не тільки довгостроковою інвестицією в людський капітал дитини, а й стимулом для матері не переривати на довгий термін свою кар'єру. Проаналізувавши академічні джерела, ми виявили, що високі витрати на організацію денного догляду за дитиною є головним бар'єром для жіночої

³ Phipps, Shelley, Peter Burton, and Lynn Lethbridge. "In and out of the labour market: long-term income consequences of child-related interruptions to women's paid work." *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 34, no. 2 (2001): 411-429. <https://www.jstor.org/stable/pdf/3131861.pdf>

⁴ Andresen, Martin Eckhoff. "Women and Children First?: Labor market effects of universal child care for toddlers." Master's thesis, 2013. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35711/1/andresen-master.pdf>

зайнятості. Саме тому більшість державних політик, спрямованих на стимуляцію жіночої зайнятості, ставлять за мету здешевлення витрат родини на ЗДО. Це може бути досягнуто як завдяки прямому фінансуванню постачальників послуг дошкільної освіти, так і субсидуванню замовників послуг, тобто батьків. Фінансування закладів дошкільної освіти різниться між країнами. У Данії та Естонії ЗДО цілковито фінансуються державою, а в Чеській Республіці, Італії, Польщі, Російській Федерації та США – ЗДО можуть отримувати фінансування як із державного бюджету, так і приватних коштів⁵.

2.2.1. ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ТА СУБСИДУВАННЯ

У Чилі, наприклад, де станом на 2006 рік трохи більше чверті дітей віком від двох до трьох років відвідували заклади денного догляду, держава профінансувала створення нових та субсидувала ряд приватних центрів денного догляду. Аналіз політики демонструє збільшення залученості жінок до ринку праці на 2,6-10% серед малозабезпечених сімей, але ефект виявився незначним серед всіх жінок, що скористалися програмою⁶.

Bassok et al. (2014)⁷ дослідили ефект від прямого державного субсидування постачальників послуг денного догляду за дошкільнятами у штаті Джорджія. Дитсадки будь-якої форми власності могли отримати в рамках політики загальнодержавної дошкільної освіти фінансування, яке б зробило відвідування безкоштовним. Автори відзначають зростання на 25% загальної кількості як приватних, так і державних закладів. Те саме дослідження демонструє, що впровадження у штаті Оклахома федеральної системи, за якої школи організують власні дошкільні програми або ж укладають контракт з іншими закладами, які б фінансувалися коштом штату, також призвело до зростання кількості ЗДО (на 30%), але тільки садків державної форми власності. Отже, обидва механізми фінансування призводять до зростання кількості закладів дошкільної освіти, а отже й охоплення дошкільною освітою.

Канадська програма Quebec Family Policy у 1997 році встановила єдину ціну на відвідування закладів дошкільної освіти на рівні 5 канадських доларів на день для всіх родин провінції. Цілями політики стали передусім боротьба з бідністю та залучення матерів до ринку праці. Дослідження ефективності цієї політики засвідчило її позитивний вплив на зайнятість жінок, особливо тих, що мають вищий рівень освіти. Ефект також значно помітніший для малозабезпечених сімей⁸.

У Швеції державна реформа 2002 року встановила цінові обмеження на відвідування дитячих садків та інших центрів дошкільної освіти по всій країні, але вартість послуг розраховувалась пропорційно до фінансового стану родини⁹. За деякими підрахунками, середньостатистична шведська родина після реформи стала витрачати лише 4% від сумарного заробітку на сервіси з денного догляду порівняно з

5 ECES Policy report, Tony Bertram and Chris Pascal "Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries", pp. 43-55

6 Medrano Vera, Patricia. "Public day care and female labor force participation: evidence from Chile." (2009).

<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144031>.

7 Bassok, Daphna, Maria Fitzpatrick, and Susanna Loeb. "Does state preschool crowd-out private provision? The impact of universal preschool on the childcare sector in Oklahoma and Georgia." *Journal of Urban Economics* 83 (2014): 18-33.

<https://cepa.stanford.edu/sites/default/files/Preschool%20Crowdout.pdf>

8 Lefebvre, Pierre, and Philip Merrigan. "Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: A natural experiment from Canada." *Journal of Labor Economics* 26, no. 3 (2008): 519-548.

<https://www.jstor.org/stable/pdf/10.1086/587760.pdf>

9 Lundin, Daniela, Eva Mörk, and Björn Öckert. "How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply?" *Labour Economics*, European Association of Labour Economists 19th annual conference / Firms and Employees, 15, no. 4 (August 1, 2008): 647-59. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2008.04.005>.

10% до реформи. Проте такі значні скорочення витрат не призвели до істотного зростання зайнятості серед матерів. Досвід субсидування формальної дошкільної освіти у Норвегії вказує на кореляцію між такою формою допомоги та зайнятістю жінок, але не вказує на причинно-наслідковий зв'язок. Автори, навпаки, підкреслюють, що субсидії спричинили витіснення з ринку неформальних способів організації догляду за дітьми (няні та ін.)¹⁰. Помірний вплив субсидій на зайнятість матерів саме для Швеції та Норвегії може пояснюватись добре відпрацьованою скандинавською моделлю, де батьки беруть рівну участь у догляді за дитиною, закріплену, зокрема, на законодавчому рівні¹¹.

2.2.2. ІНШІ ВИДИ ДОПОМОГИ

Для зменшення витрат родини на організацію денного догляду за дитиною в багатьох країнах світу запроваджуються різні форми допомоги – податкові знижки, субсидії, ваучери та пряма оплата послуг з бюджету (детальніше про розміри див. рисунок 3). В більшості країн перебування дітей у державних дошкільних навчальних закладах є платним. Для прикладу, в США та Великій Британії виховання та навчання дітей у дитячих садках є переважно платним. У Польщі ж перебування дитини старше трьох років у дошкільному навчальному закладі безкоштовне лише пів дня – з 8:00 до 13:00. За кожну подальшу годину потрібно заплатити 1 PLN (близько 7 грн). Окремо оплачується харчування¹².

У США, наприклад, програма ЕІТС (Earned Income Tax Credit) спрямована на стимуляцію зайнятості серед працюючих батьків шляхом зниження податкового навантаження та повернення частини коштів на догляд за дитиною. Ця програма також вважається однією з найефективніших програм з підвищення зайнятості жінок на низькооплачуваних роботах, особливо тих жінок, що виховують дитину самостійно. Eissa & Liebman (1996)¹³ проаналізували вплив програми на рівень зайнятості серед матерів, що виховують дитину самостійно. Розрахунки показали, що за шість років дії програми ЕІТС залученість матерів-одиначок до ринку праці в середньому зростає на 2,8 відсоткові пункти. Дослідження цієї політики Connelly & Kimmel (2003)¹⁴ показує, що якщо субсидувати витрати на догляд за дитиною на 50%, то серед жінок, річний дохід яких менше медіанного, зайнятість в середньому зростає на 25 відсоткових пунктів. Автори підкреслюють, що навіть коли витрати на дитину невеликі, будь-яка допомога сприяє поверненню жінок на ринок праці, особливо матерів-одиначок.

Врізка 1. Підтримка зайнятості серед матерів, що виховують дитину самі

Надання підтримки з догляду за дитиною для матерів-одиначок є особливо актуальним в контексті підвищення жіночої зайнятості, адже саме ці матері є одним з найуразливіших прошарків суспільства. Наприклад, у США зайнятість серед жінок, що виховують дитину

¹⁰ Havnes, Tarjei, and Magne Mogstad. "Money for Nothing? Universal Child Care and Maternal Employment." *Journal of Public Economics*, Special Issue: International Seminar for Public Economics on Normative Tax Theory, 95, no. 11 (December 1, 2011): 1455–65. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.05.016>.

¹¹ Datta Gupta, Nabanita & Smith, Nina & Verner, Mette. "Child Care and Parental Leave in the Nordic Countries: A Model to Aspire to?," *IZA Discussion Papers 2014*, *Institute of Labor Economics (IZA)* (2006):1-58.

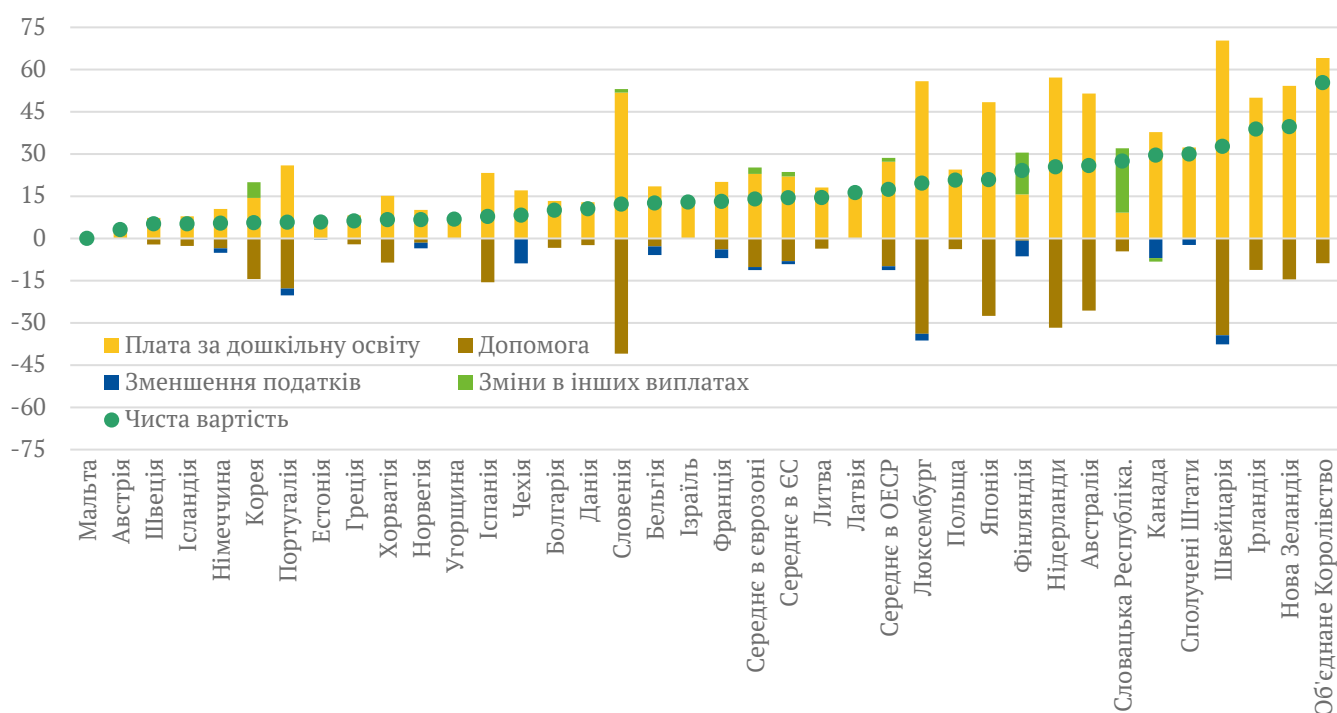
¹² Eurydice report, Poland, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-56_en

¹³ Eissa, N., & Liebman, J. B. "Labor supply response to the earned income tax credit." *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2) (1996): 605-637. <https://www.jstor.org/stable/pdf/2946689.pdf>

¹⁴ Connelly, Rachel, and Jean Kimmel. "The effect of child care costs on the employment and welfare reciprocity of single mothers." *Southern Economic Journal* (2003): 498-519. https://www.jstor.org/stable/1061691#metadata_info_tab_contents

самостійно, збільшилась з 68,9% у 1990 до 76,6% у 2004 році завдяки впровадженню розвиненої системи соціальної підтримки та субсидій¹⁵. Дослідження показують, що зменшення витрат на ранній догляд та освіту на 10% в середньому призводить до зростання зайнятості одиноких матерів на 0,5-2,5%¹⁶. *Vainbridge et al. (2003)* також порахували, що збільшення державних видатків на будь-які субсидії, пов'язані з доглядом за дитиною, на 1000 доларів США з розрахунку на одну матір-одиначку можуть збільшити зайнятість серед цих жінок на 3,6 відсоткові пункти¹⁷. А от зменшення витрат завдяки федеральній програмі зниження податкового навантаження ЕІТС на аналогічну суму може в середньому збільшити зайнятість серед матерів-одиначок на 1 відсотковий пункт.

Рисунок 3. Чисті витрати на заклади дошкільної освіти з урахуванням державної підтримки у країнах Європи у 2015 році, % від доходу сім'ї¹⁸



Джерело: ОЕСР.

У Нідерландах, з метою полегшення поєднання роботи і виховання дітей, у 2007 році було збільшено державні субсидії батькам, що знизило плату за навчання дітей в середньому на 50%¹⁹. А вже з 2016

¹⁵ Herbst, Chris M. "The labor supply effects of child care costs and wages in the presence of subsidies and the earned income tax credit." *Review of Economics of the Household* 8, no. 2 (2010): 199-230. https://www.chrisherbst.net/files/Download/C._Herbst_Labor_Supply_Effects.pdf

¹⁶ Morrissey, Taryn W. "Child Care and Parent Labor Force Participation: A Review of the Research Literature." *Review of Economics of the Household* 15, no. 1 (March 2017): 1-24. <https://doi.org/10.1007/s11150-016-9331-3>.

¹⁷ Bainbridge, Jay, Marcia K. Meyers, and Jane Waldfogel. "Child care policy reform and the employment of single mothers." *Social science quarterly* 84, no. 4 (2003): 771-791. <https://www.jstor.org/stable/42955903>

¹⁸ Мається на увазі сім'я з двох партнерів з двома дітьми (віком 2 та 3 роки), дохід першого партнера становить 100% від середнього заробітку, дохід другого – 67%.

¹⁹ Bettendorf, L. J. H., Jongen, E. L. W., & Muller, P. Childcare subsidies and labour supply – Evidence from a large Dutch reform. *Labour Economics*, 36 (2015): 112-123,

року було збільшено щомісячну допомогу з догляду за дитиною для працюючих батьків. Для родин з низькими доходами уряд сплачує до 94% витрат на догляд за дітьми²⁰. На окрему увагу заслуговує ваучерна система, що використовується, наприклад, у Англії та Люксембурзі, та є непрямим аналогом системи «Гроші ходять за дитиною». Суть системи полягає у наданні допомоги у вигляді ваучера, тобто права отримати дошкільну освіту безкоштовно. Прикметно, що батьки можуть використати ваучер у будь-якому закладі дошкільної освіти. В Англії ваучери надають роботодавці – і на цю суму зменшується заробітна плата працівника. Працівник може за власним бажанням обрати ваучер або заробітну плату в його еквіваленті, але ваучер не обкладається податками на доходи. Разом з податковою знижкою такий спосіб приносить додаткову вигоду. Американська програма CCDBG (Child Care Development and Block Grant) надає ваучери на відвідування ЗДО або субсидує місця в них для дітей з малозабезпечених сімей. При цьому батьки зобов'язані повернутись на роботу, аби скористатися перевагами програми.

Врізка 2. Огляд сімейної політики у Фінляндії²¹

Фінляндію зазвичай згадують першою, коли мова йде про ранню освіту та догляд за дітьми дошкільного віку. Вагітні жінки мають право на 105 днів оплачуваного декрету, а з 2013 року чоловікам також була надана можливість отримувати відпустку на 54 дні після народження дитини. Батьки, які вирішують самотійно доглядати за дитиною, мають право на неоплачувану відпустку та додаткову фінансову допомогу в розмірі 348 євро на місяць на кожну дитину до 3-х років.

Доволі довгий час дошкільні навчальні заклади були безкоштовними для всіх верств населення. З 2016 року безкоштовне перебування у закладах раннього виховання (0-6 років) було обмежене лише 20 годинами. За додаткові години батьки мусили сплачувати до 289 євро на місяць. Проте, якщо батьки працювали повний робочий день або були студентами денної форми, перебування у дитячому садку було безкоштовним на увесь день. З серпня 2020 року заклади дошкільної освіти на повний день знову стали безкоштовними для всіх бажаних.

До садків у Фінляндії починають брати з дуже раннього віку – 9-10-місячних дітей. Проте зазвичай дітей віддають у віці 3 років – після закінчення права батьків на оплачуваний декрет та додаткові кошти від держави. Кількість дітей у групі регулюється законом. На одного працівника має припадати не більше 4-х дітей віком до 3-х років, не більше 8-ми дітей віком від 3 років (з серпня 2020 року не більше 7-ми дітей). Якщо діти перебувають у садку неповний день, то кількість може бути підвищена до 13-ти. Кількість дітей у групі не може бути більша, ніж еквівалент на 3 працівників. Тобто дітей до 3-х років має бути не більше 12 у групі, а від 3-х років – не більше 24-х (з серпня 2020 – не більше 21-ї дитини). Години перебування не регулюються централізовано. Кожен дитячий садок або муніципалітет може самотійно встановлювати години роботи залежно від потреби батьків. Догляд може бути

https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537115000330?casa_token=bA9heeSdd70AAAAA:METs39GAPxbbOz_vcDmO7OV8RRLc1YENI-TO9XuOvO84UGgwLsslUATCxhii8Xn6D2nFnKS

²⁰ EURODYCE Report https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-early-childhood-education-and-care-47_en

²¹ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland_en

наданий і для тих дітей, чії батьки працюють позмінно, і навіть у нічний час. Кожна дитина також забезпечена повноцінним харчуванням.

Зменшення витрат на догляд за дитиною в денний час впливає не тільки на рішення матерів повернутися до праці, а й на тривалість та форму їхньої зайнятості. Lefebvre & Merrigan (2008)²² дослідили, що канадські матері, які скористались перевагами політики Quebec Family Policy, працювали на 231-270 годин на рік більше, а їхній річний дохід в середньому зріс на 5-6 тис. доларів. Схожий ефект спостерігався і в Аргентині: за підрахунками Berlinski & Galiani (2007)²³, на кожні 100 дітей, що відвідували дитсадок за програмою державної підтримки, припадало 13 матерів, що починали працювати. Жінки, чіх дітей зарахували до закладів денного догляду, мали на 19,1 відсоткових пунктів вищі шанси працювати більше 20 годин на тиждень, а тривалість праці серед них була в середньому вище на 7,8 годин на тиждень.

У контексті України на окрему увагу заслуговує питання якості послуг дошкільної освіти. На жаль, масштабних досліджень взаємозв'язку якості дитсадків та жіночої зайнятості наразі не проводилось. Проте існує шкала ECERS²⁴ (Early Childhood Environment Rating Scale – Шкала оцінювання якості освітнього процесу в закладах дошкільної освіти), що була створена в США і наразі використовується в багатьох країнах, включаючи Канаду, країни Європи, Азії та Південної Америки²⁵. За цією системою можна оцінити²⁶:

- простір та умеблювання;
- практики догляду за дитиною: харчування, гігієна, охорона здоров'я, безпека;
- мовлення та грамотність;
- навчальні активності: матеріальне забезпечення розвитку у сферах дрібної моторики, мистецтва, науки та ін.;
- взаємодія: взаємодія дітей з вихователями та іншими дітьми, дисципліна, індивідуальний підхід до навчання;
- структура програми: гра, групові активності, тривалість перерви між активностями.

В Україні цю оцінку наразі лише планують здійснити, тому, на жаль, уніфікованої інформації про якість освітньо-виховних послуг поки що немає.

Врізка 3. Огляд сімейної політики у Польщі²⁷

У Польщі доглядом за дітьми до 3-х років (ясла або «дитячий клуб» – тобто дитсадок) опікується не Міністерство освіти, а Міністерство сім'ї, праці та соціальної політики. Міністерство освіти організовує дошкільне навчання з 3-річного віку, проте це навчання не є

²² Lefebvre, Pierre, and Philip Merrigan. "Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: A natural experiment from Canada." *Journal of Labor Economics* 26, no. 3 (2008): 519-548.

<https://www.jstor.org/stable/pdf/10.1086/587760.pdf>

²³ Berlinski, Samuel, и Sebastian Galiani. "The Effect of a Large Expansion of Pre-Primary School Facilities on Preschool Attendance and Maternal Employment". *Labour Economics* 14, vol. 3 (June 2007): 665–80.

<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2007.01.003>.

²⁴ <https://ers.fpg.unc.edu/scales-early-childhood-environment-rating-scale-third-edition>

²⁵ <https://ers.fpg.unc.edu/research>

²⁶ <https://ers.fpg.unc.edu/scales-early-childhood-environment-rating-scale-third-edition>

²⁷ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/poland_en

обов'язковим. Як і в Фінляндії, обов'язковим є лише навчання на останньому році дитячого садка (починається в 6 років), що є підготовчим до школи етапом.

Відвідування дитсадків та ясельних груп для дітей віком до 3-х років є безкоштовним. Сім'я також може отримати державні кошти на оплату послуг няні від Національного фонду соціального страхування. Співфінансування не може перевищувати 50% від мінімальної заробітної плати в країні, хоча до 2018 можна було отримати і 100% покриття.

Перебування у закладах дошкільної освіти для дітей віком від 3-х років є безкоштовним у перші 5 годин, потім оплата складає щонайбільше 1 PLN (7 гривень) на годину. У групах не може перебувати більше 25 дітей. За типом заклади поділяються на дитячі садки, заклади дошкільної освіти при молодшій школі, дошкільні центри та ін. Освіта до 6 років не є обов'язковою, а от з 6 років кожна дитина має пройти однорічну обов'язкову передшкільну підготовку. Перебування у садку для дітей 6 років є безкоштовним за рахунок субсидії з державного бюджету, навіть якщо перебування перевищує 5 годин.

Від початку 2018 року у Польщі почалися зміни у підходах до фінансування системи дошкільної освіти. Зокрема, уряд вирішив сконцентрувати додаткову фінансову допомогу на регіонах з високим безробіттям та на людях, що змушені покинути роботу, щоб забезпечити догляд за дітьми через недоступність дитячих закладів. Програма скерована переважно на жінок з дітьми до 3-х років та на збільшення кількості дитячих садків на певній території.

У Польщі переважно немає проблеми браку місць у дитячих садках. Можуть бути складнощі з влаштуванням дитини у бажаний садок, проте в інших закладах зазвичай є вільні місця. Щобільше, національна статистика свідчить, що вільними є багато місць.

Отже, міжнародний досвід показує, що державні політики, спрямовані на здешевлення та покращення доступності дошкільної освіти, в тому числі фінансової доступності, позитивно впливають на жіночу зайнятість, особливо серед малозабезпечених сімей та матерів, що виховують дитину самостійно. Доступність дитсадків є сильним стимулюючим фактором для матерів, що планують повернення на ринок праці. Як показують дослідження, субсидування витрат та безкоштовні програми денного догляду за дитиною в робочі години є дієвими інструментами державної політики для підвищення пропозиції робочої сили з боку матерів дошкільнят.

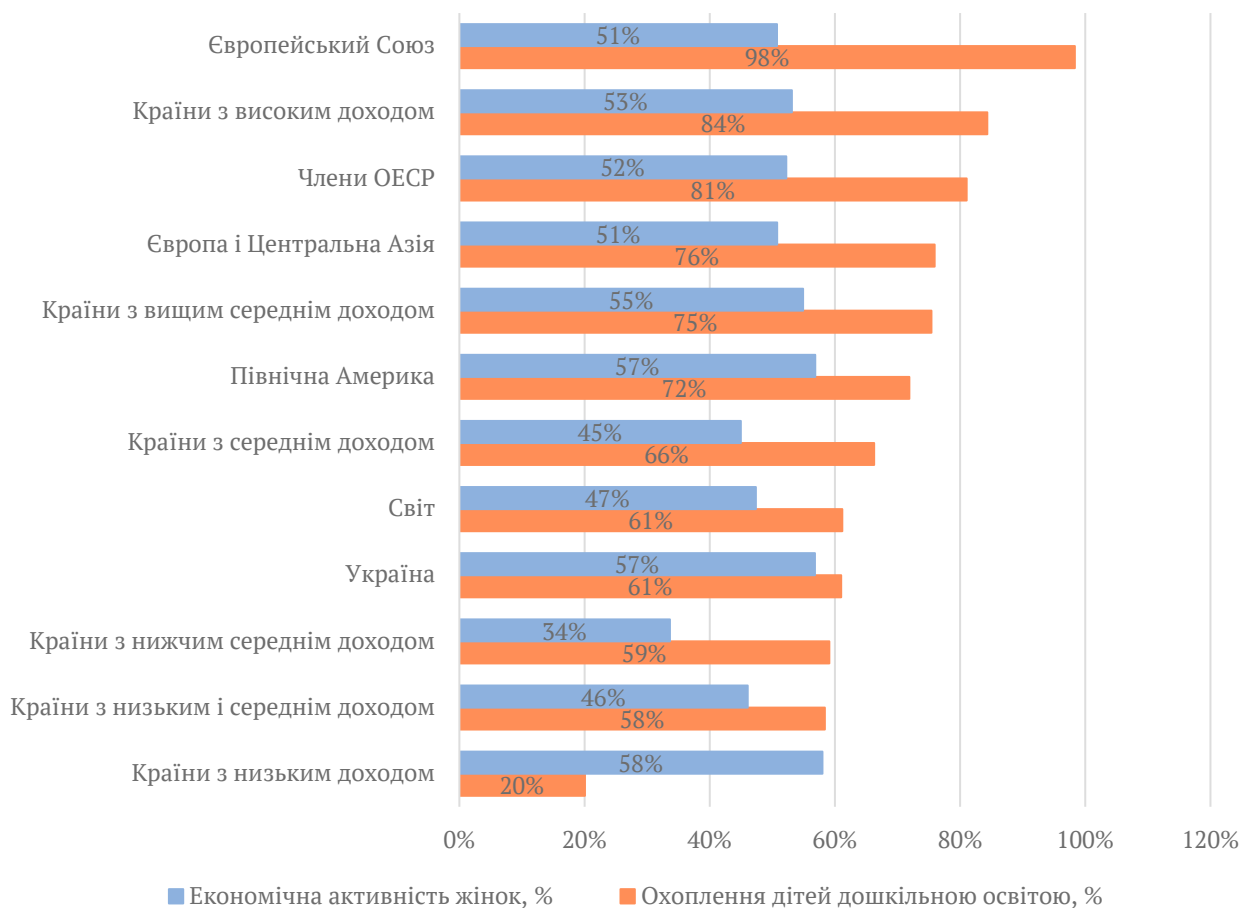
3. ОЦІНКА ЗВ'ЯЗКУ МІЖ ЕКОНОМІЧНОЮ АКТИВНІСТЮ ЖІНОК ТА ОХОПЛЕННЯМ ДІТЕЙ ДОШКІЛЬНОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

Рівень охоплення освітою дітей дошкільного віку в Україні наближається до позначки між показниками країн з низьким та середнім доходом. У країнах з вищим доходом рівень покриття зазвичай вищий завдяки більшим видаткам держави на утримання закладів дошкільної освіти (як-от у скандинавських країнах) та вищому доходу сім'ї, частку якого вона може витратити на оплату виховання чи навчання дитини.

В Україні зайнятість жінок перебуває на трохи нижчому рівні порівняно з іншими країнами. Взаємозв'язок між рівнем зайнятості та охопленням дітей дошкільною освітою не є явно вираженим,

оскільки на рівень зайнятості впливають багато інших факторів. Дослідження Центру економічної стратегії щодо зайнятості жінок виявило, що однією з найважливіших причин незайнятості є необхідність доглядати за дітьми дошкільного віку за відсутності інших альтернатив²⁸.

Рисунок 4. Рівень охоплення дітей дошкільною освітою та жіноча зайнятість в Україні та у групах країн у 2018 році



Джерело: World Development Indicators, Державна служба статистики, Міжнародна організація праці

Також жінки наголошували на таких факторах:

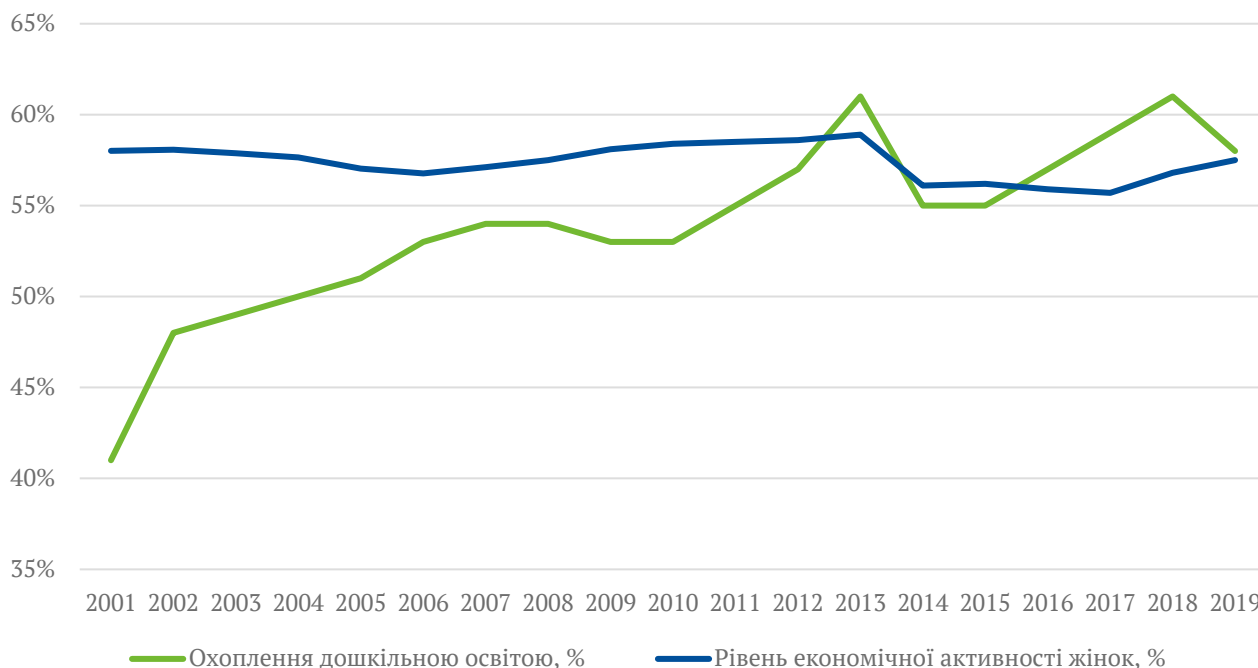
- Власне бажання доглядати за дітьми;
- Особистий вибір;
- Невпевненість щодо змоги знайти роботу;
- Потреба доглядати за господарством;
- Достатній дохід партнера;
- Догляд за хворими родичами;
- Погане здоров'я;
- Наполягання інших членів сім'ї, щоб жінка не працювала.

Детальніша інформація щодо вагомості кожного з цих факторів наведена на рисунку 1.

²⁸ <https://ces.org.ua/gender-paper/>

Загалом по Україні важко простежити взаємозв'язок між рівнем економічної активності та охопленням дітей дошкільною освітою. Показники мало корелюють, проте на обидва вплинула криза у 2013-2014 роках. Залученість жінок до робочої сили тоді впала з 59% до 56%, а охоплення дітей дошкільною освітою – з 61% до 55%. До «ями» на графіку охоплення дітей спричинилися Луганська та Донецька області. Тоді перестали враховувати більшість закладів дошкільної освіти в цьому регіоні, хоча кількість дітей в обрахунках збереглася така сама. Тому крива на графіку різко пішла вниз, а згодом – з 2015 до 2018 року – вгору.

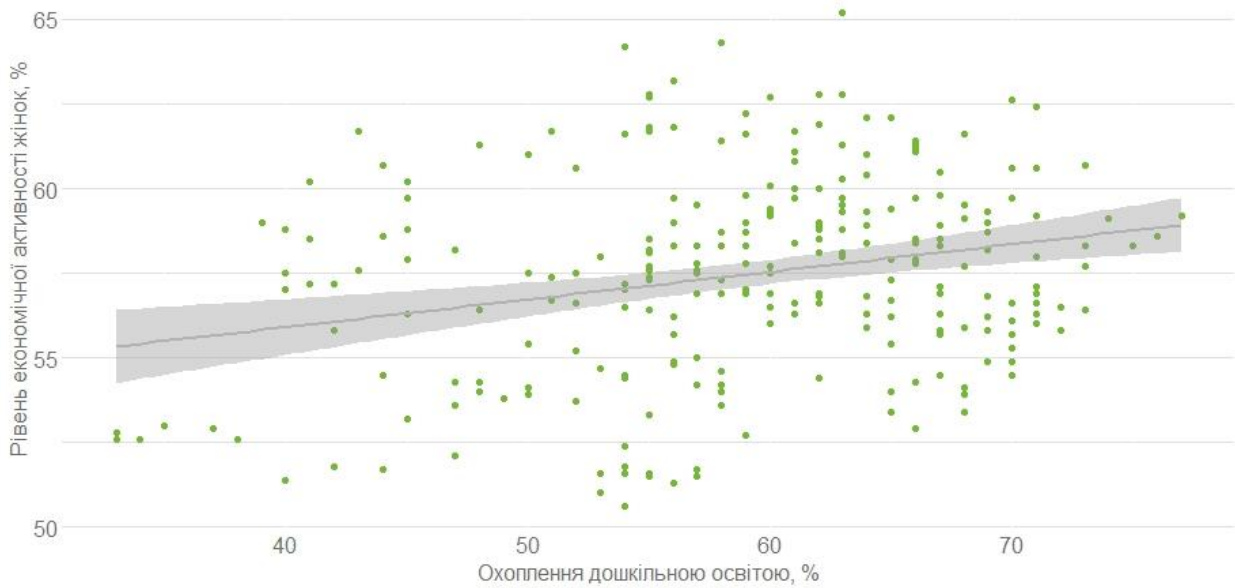
Рисунок 5. Охоплення дітей закладами дошкільної освіти та рівень економічної активності жінок в Україні за 2002



Джерело: Держстат.

Якщо проаналізувати зв'язок за регіонами та за роками, він стає більш помітним. Ми спостерігаємо помірний позитивний взаємозв'язок між охопленням дошкільною освітою та рівнем залучення жінок до робочої сили. Більш точно: коефіцієнт кореляції становить 0,25, що означає, що якщо рівень охоплення дітей дошкільною освітою є більшим на 10 в.п., то рівень зайнятості жінок є більшим на 2,5 в.п. Показник зайнятості враховує не лише матерів, а й усіх жінок віком 15-70 років, хоча зрозуміло, що не для всіх із них буде важливою можливість залишати дітей у закладах дошкільної освіти (ЗДО). Проте навіть така кореляція є помітною.

Рисунок 6. Охоплення дітей дошкільною освітою та економічна активність жінок у регіонах України у 2008-2019 роках



Джерело: Держстат.

Примітки: дані Луганської та Донецької областей у 2014 році виключені через аномально низький рівень охоплення дітей дошкільною освітою та можливі помилки у даних.

Для того щоб відповісти на питання, чи насправді дошкільна освіта впливає на економічну активність жінок в Україні, ми проаналізували регіональні дані в Україні за період з 2008 до 2019 року. Для цього ми використали дані Державної служби статистики щодо економічної активності жінок та врахували низку показників. Нижче у таблиці 1 наведено перелік цих показників та очікуваний вплив на залучення жінок до робочої сили. Насамперед нас цікавив рівень охоплення дітей дошкільною освітою, оскільки це є предметом нашого дослідження.

Всі згадані показники аналізувалися за всіма регіонами.

Для того щоб встановити більш точний зв'язок між охопленням дошкільною освітою та рівнем економічної активності жінок, варто врахувати показники, наведені у таблиці 1. Для цього ми зробили регресійний аналіз, використавши панельну модель. Не всі ефекти можна врахувати в моделі. Деякі економічні чи соціальні тренди є спільними для всіх регіонів, як-от кризові ситуації, а деякі ефекти є сталими в часі для окремих регіонів, як-от цінності в регіоні чи економічна специфікація регіону. Щоб зробити коригування на ці фіксовані між регіонами та у часі ефекти, ми виконали математичне коригування моделі. Ми також врахували в моделі різні показники, щоб простежити, чи зберігається сталий зв'язок між охопленням дітей дошкільною освітою та економічною активністю жінок.

Таблиця 1. Контрольні показники та їхній очікуваний вплив на залучення жінок до робочої сили

Показник	Очікуваний ефект	Зв'язок
Охоплення дітей дошкільними навчальними закладами, %	Позитивний, оскільки що вищим є показник охоплення дітей ЗДО, тим більше часу та можливостей мають матері для праці.	+
Кількість дітей у закладах дошкільної освіти у розрахунку на 100 місць, осіб	Невизначений, оскільки може бути, що чим більше дітей у закладах, тим більшим є рівень працевлаштованості батьків, але одночасно може бути, що через переповненість садків та чергу матері змушені не працювати і самі виховувати дітей.	?
Середній розмір домогосподарства, осіб	Негативний, оскільки що більшим є розмір домогосподарства, тим більше дітей може бути у домогосподарстві і тим більшою є зайнятість матерів доглядом за дітьми, а не роботою.	-
Рівень заробітної плати жінок, грн (зважаючи на інфляцію)	Позитивний, оскільки що вищою є заробітна плата, тим більшим є бажання жінки працевлаштуватися.	+
Частка жінок з вищою освітою, %	Позитивний, оскільки вища освіта дає вищу кваліфікацію та більше можливостей для працевлаштування.	+
Частка міського населення, %	Позитивний, оскільки люди часто переїжджають до міст через більшу, аніж у селі, пропозицію роботи.	+
Співвідношення заробітної плати жінок та чоловіків, %	Позитивний, оскільки відсутність великої різниці оплати праці чоловіків та жінок може спонукати жінок до працевлаштування.	+
ВРП на душу населення, грн (зважаючи на інфляцію)	Позитивний, оскільки вищий ВРП має позитивний взаємозв'язок з економічною активністю як жінок, так і чоловіків.	+
Частка найманих працівників-жінок до всіх працівників, %	Позитивний, оскільки є заміником показника гендерної нерівності; також вищий рівень зайнятості жінок відносно всіх працівників може мати позитивний вплив на рівень економічної активності жінок загалом.	+
Рівень економічної активності чоловіків, %	Невизначений, оскільки це може бути показником, подібним до ВРП (позитивний вплив), або показником, що може вказувати на перевагу чоловіків на ринку (негативний вплив).	?
Частка дітей у приватних ЗДО, %	Невизначений, оскільки що більше дітей навчається у приватних закладах освіти, тим менш доступними можуть бути безкоштовні ЗДО та, відповідно, меншою може бути економічна активність жінок. І навпаки, вищий рівень відвідування приватних ЗДО може свідчити про краще охоплення дітей дошкільною освітою.	?
Частка дітей віком 1-6 років у населенні, %	Негативний, оскільки що більшою є кількість дітей відносно наявного населення, тим менше часу матері можуть присвячувати роботі.	-
Середній вік жінок, років	Позитивний, адже чим старший середній вік, тим менша імовірність, що жінка може бути зайнятою доглядом за дітьми, отже вона більше буде зайнятою на ринку праці.	+

У таблиці 2 видно, що показник охоплення дітей закладами дошкільної освіти є статистично значущим, і величина показника не змінюється залежно від комбінації змінних у моделі. Загалом показник коливається в межах від 0,142 до 0,175, що означає, що якщо в середньому в регіонах охоплення дітей закладами дошкільної освіти є вищим на 10 в.п., то економічна активність жінок також є вищою на 1,4-1,8 в.п. Оскільки залежною змінною є рівень економічної активності жінок віком від 15 до 70 (тобто не лише молодих матерів), то такий показник є суттєвим. В середньому, можливо

збільшити залучення жінок до робочої сили з 57,5% до 58,9-59,3%, або на 209,5-269,3 тис. жінок. Якщо зважити, що в середньому продуктивність праці за даними Держстату у 2019 році становила 239,7 тис грн, то додаткова зайнятість може принести потенційно від 46,2 до 59,4 млрд грн додаткового ВВП²⁹.

Таблиця 2. Результати регресійного аналізу³⁰

Залежна змінна: рівень економічної активності жінок					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Охоплення дітей ЗДО	0,169***	0,175***	0,156***	0,175***	0,142***
	p=0,000	p=0,000	p=0,000	p=0,000	p=0,000
ВРП на людину	-0,00002	0,0001**	0,0001***		0,0001***
	p=0,680	p=0,013	p=0,005		p=0,001
Кількість дітей у ЗДО на 100 місць	0,039*	0,035*	0,043**	0,042**	
	p=0,065	p=0,091	p=0,041	p=0,038	
Середній розмір домогосподарства	2,797	3,300*	4,011**	2,379	5,057***
	p=0,104	p=0,053	p=0,018	p=0,150	p=0,003
Середня з/п жінок	0,004*				
	p=0,097				
Частка міського населення	0,083***	0,082***	0,065***	0,122***	0,062***
	p=0,001	p=0,002	p=0,007	p=0,000	p=0,010
Відношення з/п жінок до з/п чоловіків	0,115***	0,130***	0,131***	0,139***	0,111***
	p=0,001	p=0,000	p=0,0001	p=0,000	p=0,000
Рівень економічної активності чоловіків	-0,186**	-0,190**		-0,232***	
	p=0,042	p=0,040		p=0,010	
% дітей у приватних ЗДО	-0,003	0,059	0,025	0,008	0,008
	p=0,984	p=0,669	p=0,859	p=0,952	p=0,952
% дітей дошкільного віку	1,255*	1,220*	1,181	1,136	1,000
	p=0,077	p=0,087	p=0,101	p=0,104	p=0,165
Середній вік жінки	1,296***	1,174***	1,382***	0,947**	1,379***
	p=0,002	p=0,005	p=0,001	p=0,020	p=0,001
Спостереження	169	169	169	180	169
R2	0,558	0,550	0,537	0,545	0,524
Adjusted R2	0,505	0,499	0,488	0,498	0,478
F statistic	17,238***	18,464***	19,604***	21,586***	21,067***

Джерело: Держстат, обрахунки ЦЕС.

Крім того, в моделі бачимо стійкий позитивний взаємозв'язок між економічною активністю та часткою міського населення, що відповідає нашим очікуванням, адже що більшою є частка міського населення, тим більшою є активність через різницю в розмірі ринку праці між містом та селом.

Наша модель також вказує на те, що менша різниця між заробітними платами жінок та чоловіків асоціюється з більшою часткою жінок у робочій силі. Взаємозв'язок також може бути оберненим, адже якщо у регіоні висока жіноча активність на ринку праці, це може свідчити про вищий рівень їхньої професійної підготовки та, відповідно, вищий рівень заробітної плати.

Вищий середній вік жінок у регіоні очікувано має позитивну асоціацію з рівнем економічної активності жінок, імовірно, через зменшення потреби доглядати за дітьми.

Загалом результати регресії співставні з результатами опитування незайнятих жінок, і ми справді бачимо, що підвищення рівня охоплення дітей дошкільною освітою може мати позитивний вплив на залучення жінок до робочої сили. Проте для підвищення охоплення потрібно вирішити низку проблем,

²⁹ Зваживши, що приблизно 7,9% рівень безробіття.

³⁰ Детальніше з результатами регресій можна ознайомитися в додатку.

наявних в Україні, які ми описуємо у наступному розділі, а також наводимо рекомендації щодо їх подолання.

4. ПРОБЛЕМИ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА СПОСОБИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Для того щоб визначити, які проблеми у дошкільній освіті найбільше турбують жінок та які з них можуть впливати на рівень охоплення дітей та, відповідно, залучення жінок до робочої сили, ми провели 15 глибинних інтерв'ю з п'ятьма представниками батьківських організацій в Україні, п'ятьма представниками організацій, що займаються дошкільною освітою, чи закладів дошкільної освіти та п'ятьма представниками органів виконавчої влади в Україні. Свідчення представників різних сторін у сфері дошкільної освіти дали змогу зрозуміти не лише проблеми, а й перешкоди для їх вирішення.

Найважливішими були названі такі проблеми:

- Черга до садочка;
- Розмір груп;
- Якість виховання;
- Висока вартість приватних садків;
- Низька заробітна плата вихователів;
- Завелике навантаження на вихователів;
- Низька якість харчування, ремонту;
- Зарегульованість процесу відкриття дитячого садка.

У Законі України «Про освіту» визначається³¹, що діти старшого дошкільного віку (5-6 (7) років) повинні обов'язково отримати дошкільну освіту перед тим, як іти до школи. Батьки мають право самі обирати заклади та несуть відповідальність за здобуття дошкільної освіти своїми дітьми. В Україні, згідно з законодавством, за організацію дошкільної освіти відповідають органи місцевого самоврядування. Тобто місцева влада має забезпечити створення та розвиток закладів, організацію навчання та фінансування. Окрім того, держава має забезпечити безкоштовну освіту для дошкільнят.

Під час глибинних інтерв'ю ми виявили, що для батьків дошкільна освіта становить велику цінність саме завдяки тому, що матері отримують можливість працевлаштуватися та підтримувати дохід. У ЗУ «Про дошкільну освіту»³² вказано, що метою дошкільної освіти передусім є виховання та навчання дитини, підготовка її до подальшого навчання у школі. У законі не визначені як окремі цілі допомога батькам у вихованні дітей та вивільнення часу для оплачуваної зайнятості, згадується лише «здійснення соціально-педагогічного патронату сім'ї». Ми вважаємо, що бачення мети дошкільної освіти слід доповнити, аби держава могла вирішити проблеми у цій сфері. Оскільки допомога в догляді за дитиною, завдяки якій вивільнюється час для роботи, є для батьків дуже важливою, то, відповідно, слід змінити підхід до розробки політики у сфері дошкільної освіти. Як згадувалося вище, у розвинених країнах дошкільна освіта має радше доглядовий характер, аніж навчальний, що значно спрощує процес її організації. Ми вважаємо догляд, навчання та соціалізацію надзвичайно важливими

³¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n655>

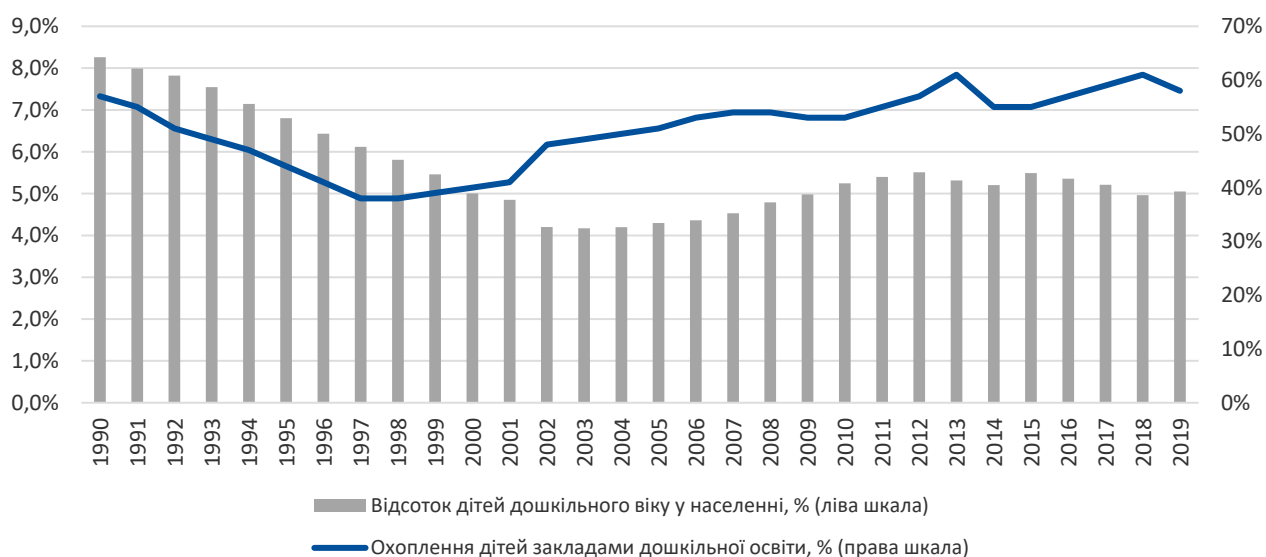
³² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14#Text>

складовими, проте не менш важливою є також допомога батькам підтримувати дохід та навички на ринку праці, витрачаючи менше часу на догляд за дитиною.

Незважаючи на те, що дошкільна освіта, за законом, має бути гарантована для всіх бажаючих, далеко не всі діти відвідують дошкільний навчальний заклад. Це спричинено не лише браком місць, а й, часом, небажанням батьків віддавати дитину до дошкільного закладу. Крім того, до даних державної статистики не потрапляють тіньові заклади дошкільної освіти.

Кількість закладів та місць в них стрімко зменшувалася впродовж 90-х років минулого століття. Тоді заклади зачинялися через брак державного фінансування, низький попит батьків через високий рівень безробіття та відсутність потреби догляду за дитиною у дошкільних навчальних закладах внаслідок загального падіння народжуваності³³.

Рисунок 7. Кількість місць у закладах дошкільної освіти, кількість дітей дошкільного віку та охоплення дітей дошкільною освітою в Україні



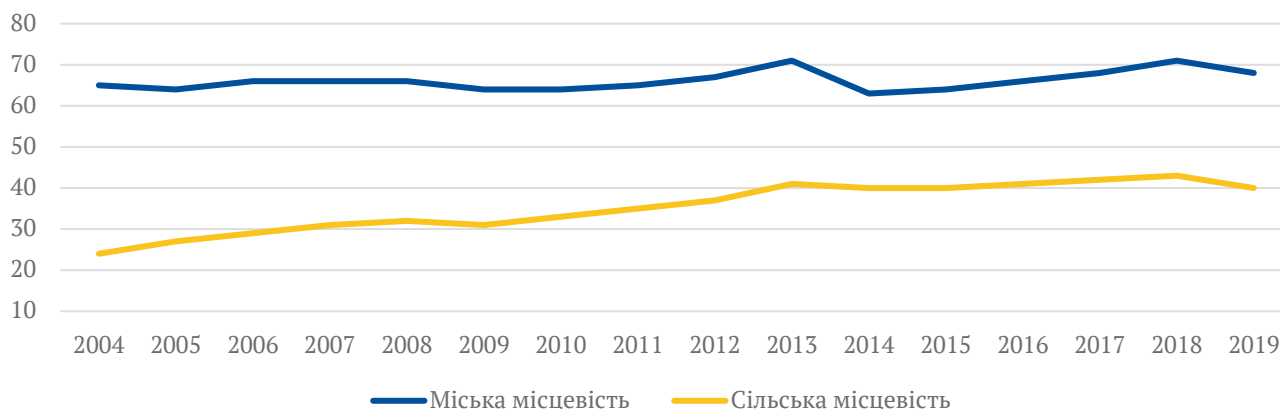
Джерело: Державна служба статистики.

У другій половині «нульових» кількість закладів та місць почала знову зростати, підвищуючи рівень охоплення уже меншої на той момент частки дітей дошкільного віку.

Варто зазначити, що в Україні передбачувано нерівномірним є охоплення дітей дошкільною освітою залежно від типу місцевості. У сільських регіонах охоплення зазвичай є меншим і становить менше 50%, хоча останніми роками цей показник поступово збільшується. Як видно з рисунку 8, у містах охоплення є більшим і становить близько 70%. Причиною може бути не лише відсутність місць у сільських дитсадках, а й той факт, що батьки водять дітей до дитячого садка зазвичай у тому місті, де вони працевлаштовані (за свідченнями з глибинних інтерв'ю).

³³ https://www.r4d.org/wp-content/uploads/ECWI-Ukraine-Full-Report_Ukr.pdf

Рисунок 8. Охоплення дітей дошкільною освітою залежно від типу місцевості, %



Джерело: Державна служба статистики.

Окрім того, респонденти також називали проблему відсутності дитячого садка у місцевості. Для прикладу, при спорудженні нових житлових районів не завжди враховують потребу у дитячому садку жителів цього району. Забудовники не відповідають за дитячі садки, тому вирішити проблему може полегшення процесів відкриття дитячого садка та отримання ліцензії на надання послуг з дошкільної освіти. Наразі можна створювати простір у вигляді вбудованих чи прибудованих приміщень, а не окремих будівель³⁴, проте санітарні умови наразі є доволі жорсткими (див. розділ 4.4 про складнощі відкриття приватного садка); ці ж норми розповсюджуються і на комунальні заклади.

4.1. ПЕРЕПОВНЕНІСТЬ ГРУП ТА ДОВГА ЧЕРГА

Для максимального покриття потреб батьків в Україні можуть бути створені дитячі садки різноманітних типів залежно від віку (ясла, ясла-садок, дитячий садок) та залежно від сімейного становища та потреб дитини (зклади компенсуючого, сімейного та інклюзивного типу, будинки дитини, дитячі будинки та центри розвитку).

На відміну від інших європейських країн, в Україні унормований лише розмір групи, а не кількість дітей на одного вихователя чи вчителя. Законом установлено, що наповненість може встановлюватися у таких межах³⁵:

1. Діти до одного року – до 10 осіб;
2. Діти від одного до трьох років – до 15 осіб;
3. Діти від трьох до шести (семи) років – до 20 осіб;
4. Різновікові – до 15 осіб;
5. З короткотривалим і цілодобовим перебуванням дітей – до 10 осіб;
6. В оздоровчий період – до 15 осіб;
7. В інклюзивних групах – не більше трьох дітей з особливими освітніми потребами.

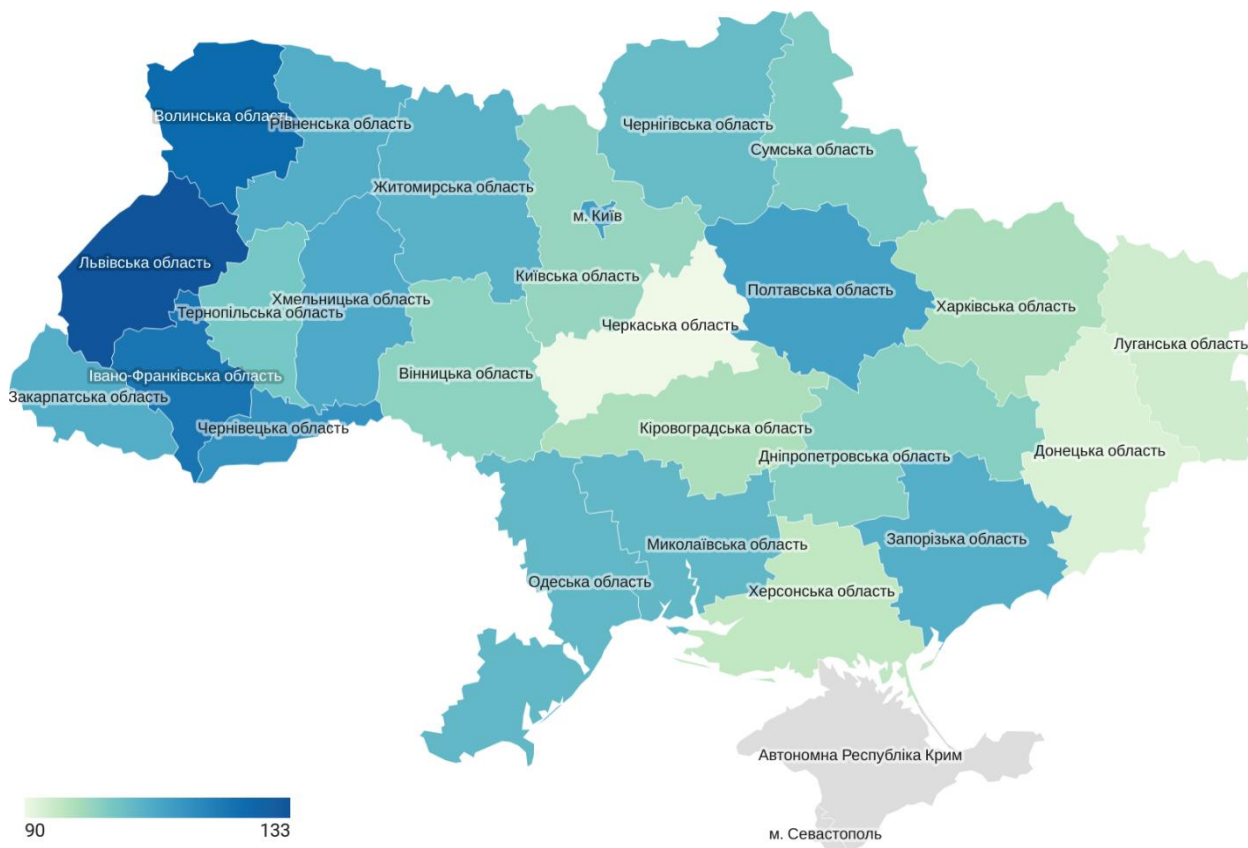
Переповненість груп та довга черга на запис є одними з найпоширеніших проблем у сфері дошкільної освіти в Україні. Проблема пов'язана з браком самих закладів та місць у них, відсутністю достатнього фінансування. Частково проблему з доступом можуть покривати приватні дитячі садки, проте вони зазвичай є дорогавартісними та практично не фінансуються з державного чи місцевого бюджету.

³⁴ https://biz.ligazakon.net/news/172079_do-uvagi-zabudovnikv-v-zhitlovikh-budinkakh-mozhna-bude-proektuvati-vbudovan-dityach-sadki

³⁵ Ці норми стосуються закладів всіх форм власності.

Свідчення з глибинних інтерв'ю вказують на те, що за достатньо високої народжуваності та розростання міст, як-от у західних регіонах, темпи створення місць у дитячих садках відстають.

Рисунок 9. Кількість дітей на 100 місць у ЗДО у регіонах України у 2019 році

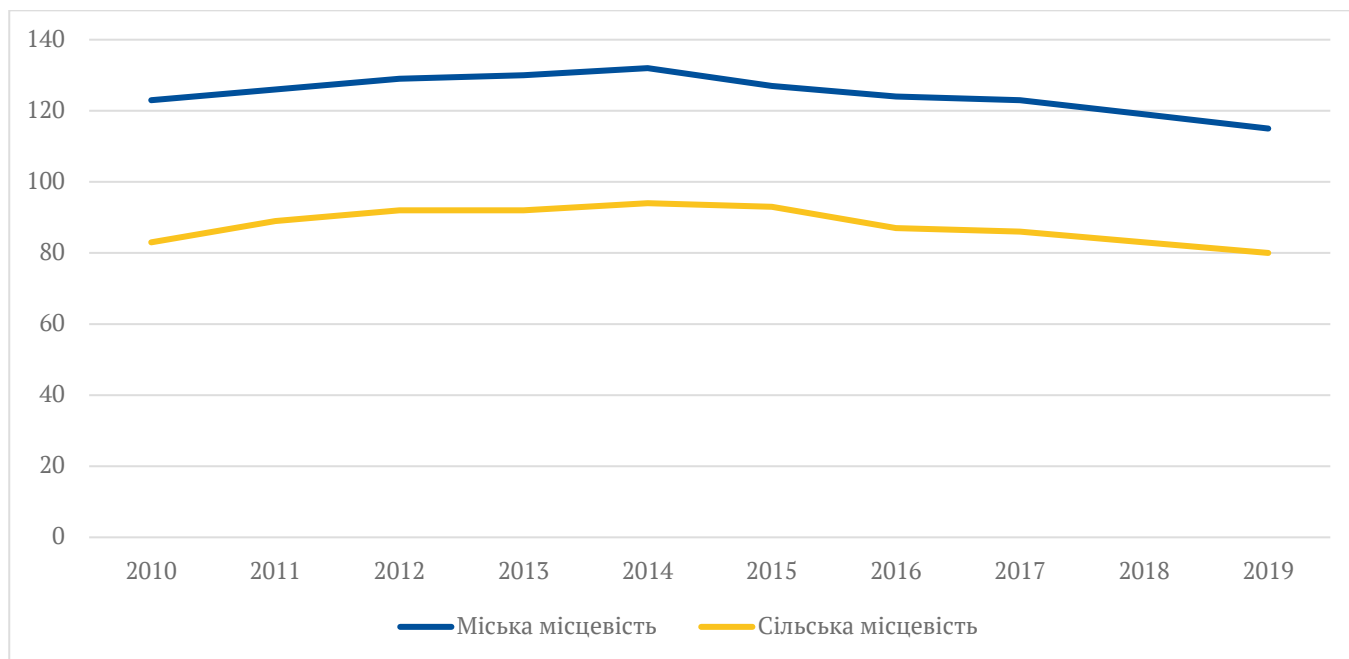


Джерело: Державна служба статистики.

Існує нерівномірність наповнення садочків залежно від типу місцевості. У сільській місцевості садки зазвичай недоукомплектовані: на 100 місць в середньому припадає близько 80 дітей, натомість у містах – близько 115³⁶.

³⁶ На 2019 рік за даними Державної служби статистики.

Рисунок 10. Кількість дітей на 100 місць у ЗДО за типом місцевості, осіб на 100 місць



Джерело: Державна служба статистики.

Для виправлення цієї проблеми, унормування укомплектованості груп та надання рівного доступу до дошкільної освіти, для прикладу, у місті Києві та Тернополі запровадили нову систему фінансування дошкільних навчальних закладів на основі базового фінансового нормативу – «Гроші ходять за дитиною», за яким покривати частину витрат можуть також і приватні заклади. Проблема черг згодом може переростати у проблему недостатньої укомплектованості груп. У Києві, наприклад, завдяки «електронному табелю відвідування» вдалося визначити, що в середньому показник відвідування становить лише 65,4% станом на вересень-грудень 2019 року. Для вирішення цієї проблеми у дитячих садках можна встановити систему «overbooking»³⁷, за якою до дитячого садка можуть записувати більше дітей, ніж передбачено місць. Детальніше про цей механізм – у розділі 4.5 про реформу фінансування у Києві.

Окрім нових підходів до фінансування дошкільної освіти існують інші варіанти допомоги батькам, чії діти ходять до приватних дитячих садків. Найближчі родичі мають право на податкову знижку з ПДФО у разі оплати відвідування приватного дитячого садка, тобто батькам може бути відшкодовано 18% витрат на оплату навчання у закладі. Для цього має бути наданий документ, що підтверджує оплату за навчання, а дитячий садок має надати копію ліцензії на надання відповідних послуг. Проте ЗДО в українських реаліях можуть не видавати жодних підтверджувальних документів через уникнення сплати податків.

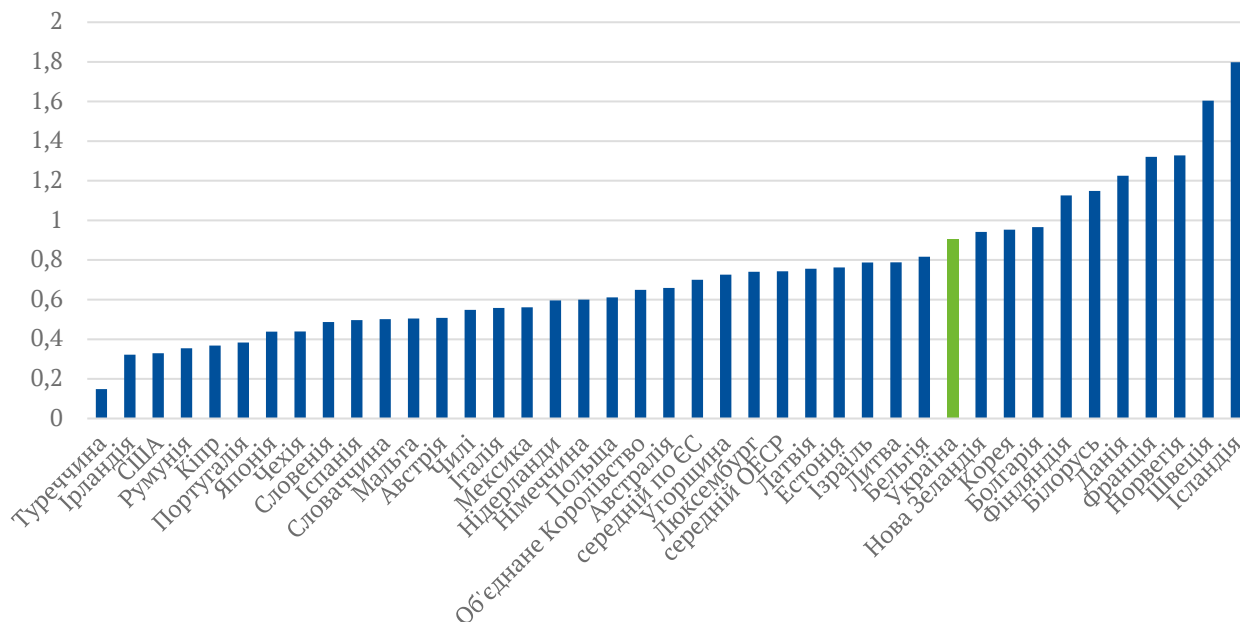
4.2. НЕДОСТАТНЄ ФІНАНСУВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Проблеми з недоступністю дошкільної освіти пов'язані як з недостатнім фінансуванням з боку держави, так і з недостатніми приватними ресурсами. Оскільки в Україні на законодавчому рівні встановлена безоплатність освіти у закладах, що створені місцевою владою чи державою, то фінансування здебільшого здійснюється за рахунок коштів платників податків.

³⁷ Система, притаманна сектору транспортних послуг, коли продаж відбувається понад наявну пропозицію (кількість місць), зважаючи на те, що певна частка людей не скористається послугами.

Порівняно з країнами Організації економічного співробітництва та розвитку, Україна за рівнем публічних видатків на дошкільну освіту перебуває на доволі високому рівні. Це зумовлено тим, що дошкільна освіта в Україні практично повністю фінансується за рахунок коштів бюджету, а приватні навчальні заклади є малочисельними та занадто дорогими для українських сімей.

Рисунок 11. Видатки на дошкільну освіту в Україні, Білорусі та країнах ОЕСР, 2015 та пізніші роки, % ВВП



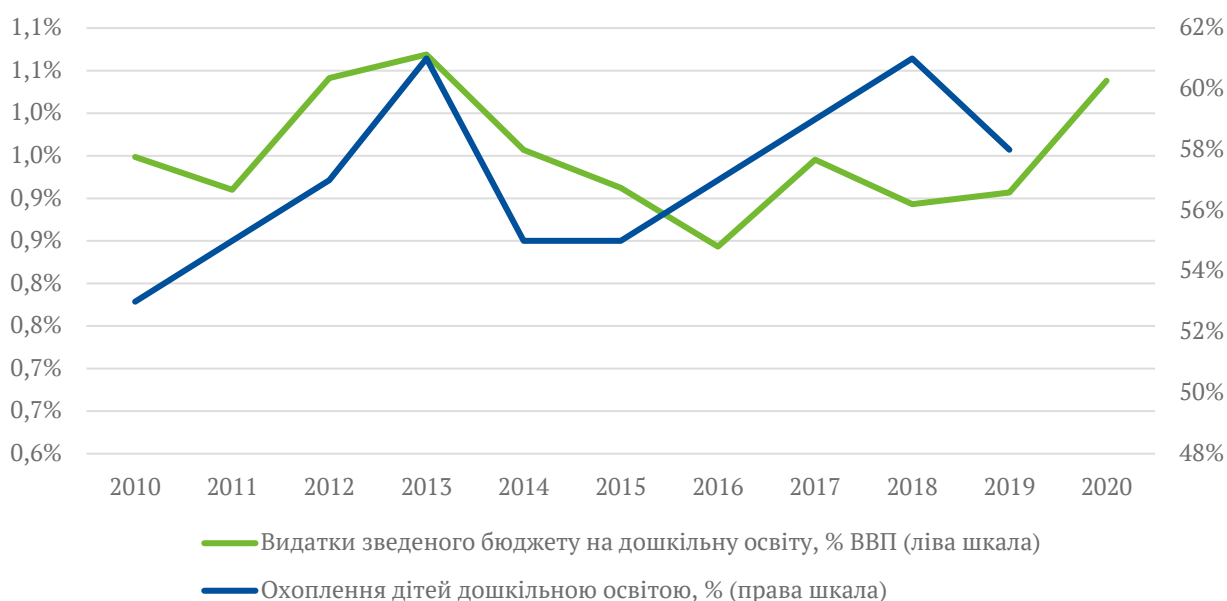
Джерело: Організація економічного співробітництва та розвитку, Eurostat, Державна казначейська служба України.

Згідно з бюджетним кодексом, видатки на дошкільну освіту здійснюються з бюджетів сіл, селищ та міст³⁸. До 2015 року дошкільна освіта фінансувалася за рахунок державного бюджету у формі субвенції до місцевих бюджетів. Проте зараз у процесі децентралізації відповідальність повністю покладена на місцевий ресурс. Субвенція може надаватися лише на догляд та навчання дітей з особливими освітніми потребами. З неї може здійснюватися фінансування оплати праці персоналу та придбання спеціальних засобів для догляду за такими дітьми.

Обсяг фінансування за рахунок зведеного бюджету (державний бюджет та місцеві бюджети) залишався впродовж років стабільним і коливався в межах 0,9-1,1% від ВВП. На рисунку 12 видно, що при падінні охоплення скорочувалося й фінансування з бюджетів. Динаміку з 2013 року визначав початок воєнної агресії на сході. Тоді багато дитячих садків було втрачено, що призвело до зменшення місць та фінансування. Охоплення, відповідно, також впало, оскільки внутрішньо переміщені особи не могли отримати доступ до уже переповнених садків у інших регіонах. З часом, як ми бачимо, фінансування та охоплення почали збільшуватися на фоні скорочення населення дошкільного віку.

³⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Рисунок 12. Видатки зведеного бюджету на дошкільну освіту та охоплення дітей дошкільною освітою в Україні



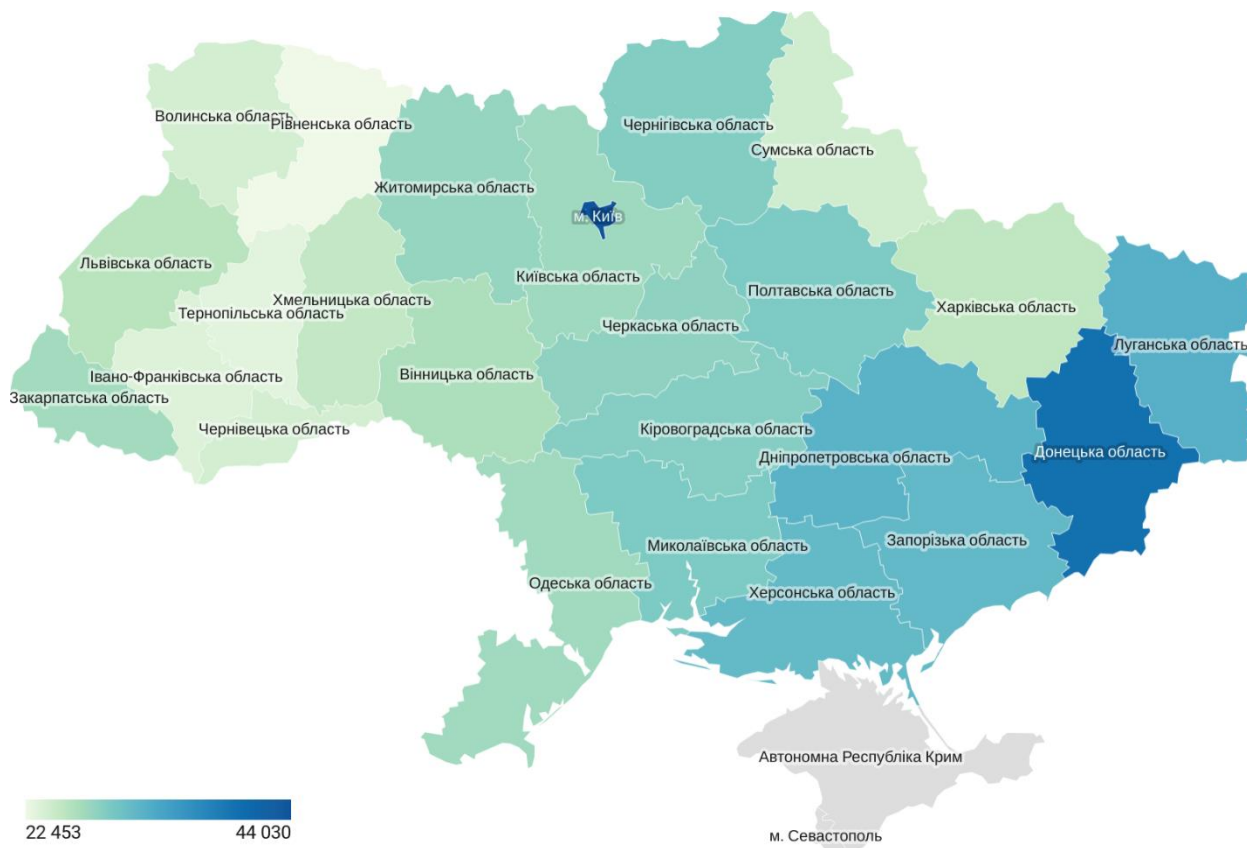
Джерело: Державна служба статистики України, Державна казначейська служба України.

Через фінансування дошкільної освіти переважно за рахунок коштів місцевого бюджету³⁹ створюється певна нерівність між регіонами щодо обсягів фінансування на одну дитину. Багато західних регіонів мають більший попит на дошкільну освіту та менші видатки на одну дитину у закладі. Це може бути зумовлено переповненням груп та, відповідно, зменшенням середніх витрат на одну дитину, проте різниця між фінансуванням є великою, що добре видно на рисунку 13.

Більшість видатків на фінансування дошкільної освіти йде на оплату праці (67,8% у 2019 році), величина якої є уніфікованою на національному рівні, тому важко вказати регіональні відмінності щодо вартості матеріалів чи інших послуг основоположними причинами такого розриву. В Україні вже довгий час точиться дискусія, чи потрібно відновлювати фінансування дошкільної освіти з державного бюджету, проте вирішення нерівномірності розподілу фінансування між регіонами може бути предметом іншого дослідження.

³⁹ Мається на увазі фінансування комунальних закладів, оскільки державні заклади фінансуються з державного бюджету, проте доступ до цих закладів є лише у працівників міністерств, у віданні яких перебувають ці державні садки.

Рисунок 13. Видатки місцевого бюджету на одну дитину у садку у 2019 році за регіонами України, тис. грн



Джерело: Open Budget.

В Україні немає як такого уніфікованого механізму формування видатків на дошкільну освіту. Оскільки управління та фінансування дошкільної освіти децентралізоване, кожне відповідне управління освіти здійснює фінансування за власним баченням, крім сфери оплати праці.

4.3. НЕДОСТАТНЄ КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА НИЗЬКА КВАЛІФІКАЦІЯ ВИХОВАТЕЛІВ

Під час інтерв'ю представники як батьківських організацій, так і дитячих садків називали проблему недостатнього кадрового забезпечення та низької якості виховання дуже важливою. Ця проблема виникає через низьку оплату праці у ЗДО.

Заробітна плата працівника дитячого садка насамперед залежить від тарифного розряду⁴⁰. Це коефіцієнт, на який множиться прожитковий мінімум та який визначає основу заробітної плати. Крім того, існує безліч доплат, що залежать від освіти, стажу, завантаженості, звання, складності роботи, виконання інших обов'язків та ін.^{41,42} Через це обрахувати та проаналізувати статистику заробітних

⁴⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1130-05#Text>

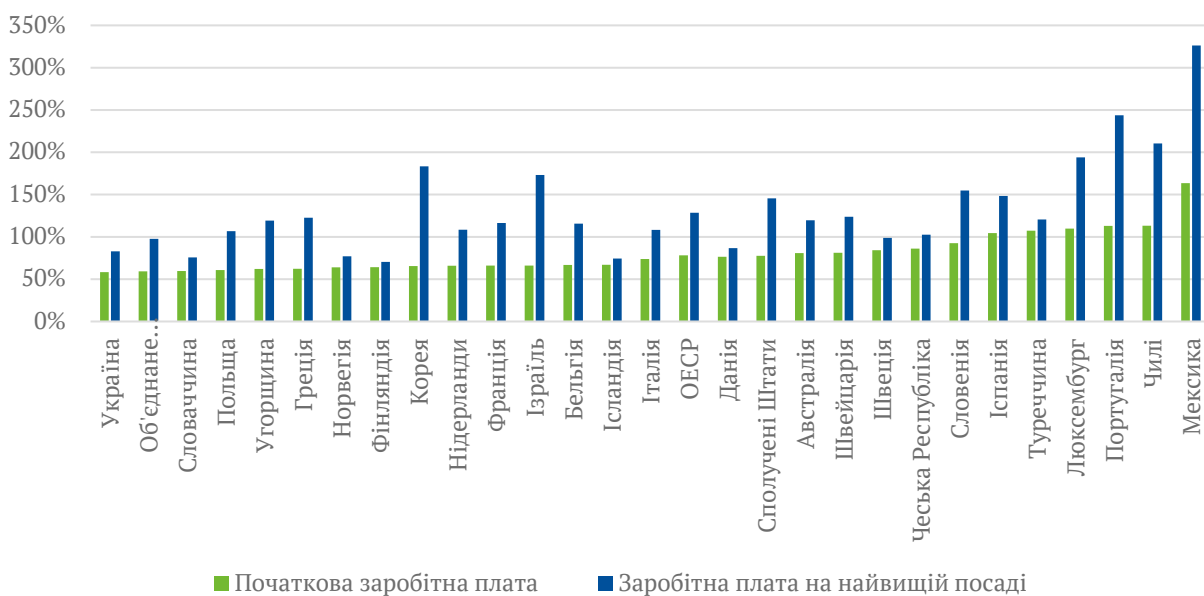
⁴¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0056-93#Text>

⁴² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2019-%D0%BF#Text>

плат працівників закладів дошкільної освіти доволі важко. Згідно з оцінками Міністерства освіти на науки, у 2020 вихователь міг отримувати від 6534 грн до 9280 грн заробітної плати з податками⁴³. Згідно з даними Державної служби статистики, середньомісячна заробітна плата у 2020 році станом на вересень становить 11199 грн, тобто вихователь отримує від 58% до 83% середньої зарплати по Україні. Зважаючи на уніфікованість ставок по всій Україні, рівень життя працівників у «дорожчих» містах є набагато нижчим порівняно з меншими населеними пунктами.

Порівняно з країнами ОЕСР, Україна перебуває на найнижчому рівні за рівнем оплати праці працівників дошкільних навчальних закладів.

Рисунок 14. Заробітна плата в Україні та країнах ОЕСР, % від середньої заробітної плати в країні



Джерело: Міністерство освіти та науки України, Державна служба статистики, ОЕСР

Низька заробітна плата тягне за собою проблему кадрового забезпечення. За свідченнями з інтерв'ю, на роботу до дитячих садків доволі важко знайти персонал з освітою, адже, згідно з законодавством, педагогічний персонал повинен мати вищу освіту або професійну кваліфікацію⁴⁴. Через брак кадрів і відсутність пропозиції від більш кваліфікованої робочої сили функції педагогів частково може виконувати технічний персонал. Крім того, брак кадрів може призводити до недотримання норми кількості дітей у групі. Занадто високе навантаження на вихователів не є рідкістю. Загалом в Україні кількість учнів-дошкільнят з 2010 до 2019 впала на близько 3%, тимчасом як кількість вихователів скоротилася на 6%, а кількість вихователів з вищою освітою – на 7%. Регуляція заробітної плати на центральному рівні та брак фінансування не створюють мотивації отримувати освіту для подальшого працевлаштування у закладах дошкільної освіти. Низька кваліфікація може призводити до низької якості надаваних послуг, а перевантаження працівників ще й призводить до високої плинності кадрів.

За свідченнями з глибинних інтерв'ю, у приватних закладах дошкільної освіти заробітна плата є значно вищою. Проте плинність кадрів є також доволі високою через часте недотримання вимог

⁴³ https://mon.gov.ua/ua/news/reformuvannya-doshkilnoyi-osviti-peredbachaye-j-zbilshennya-zarplati-vihovateliv-sergij-shkarlet?fbclid=IwAR3XPR4Y43jkSLZHvij0GmvMLa-MK0TXzptYskYDi1IQCC6_5Lkk8iLaQXg

⁴⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14#n297>

законодавства щодо навантаження працівників, що призводить до «вигорання» та зниження якості наданих послуг.

Для того щоб збільшити кількість працівників та покращити якість послуг, потрібно відв'язати заробітні плати від тарифної сітки, що дозволило би збільшити зарплати. Категорія, від якої залежить заробітна плата працівника, встановлюється залежно від його освіти та атестації^{45,46}. Члени атестаційної комісії можуть не знати про підходи до викладання певного вихователя або бути не зацікавленими в його просуванні. Комісія формується з директора та працівників закладу, представників наукових установ, а батьків можуть не запросити до участі у прийнятті рішення про підвищення категорії вихователя⁴⁷. Також не можна виключати корупційну складову процесу прийняття рішення.

Через те що отримання вищої освіти є занадто великою інвестицією в роботу в ЗДО за невисоку заробітну плату і роботу вихователя можуть частково виконувати технічні працівники без педагогічної підготовки, то вирішенням цієї проблеми може бути запровадження прискореного навчання, тобто коротких курсів з проходженням обов'язкової практики, після чого працівники отримають дозвіл працювати у закладах дошкільної освіти. Вище ми вже зазначали необхідність розширення формулювання мети дошкільної освіти загалом. Ми вважаємо, що догляд, навчання та соціалізація є надзвичайно важливими у цій сфері, проте догляд за дітьми може не потребувати університетської підготовки, як, наприклад, того вимагає шкільна освіта. Оскільки здобуття вищої освіти в Україні є дуже довготривалим та часто передбачає не лише предмети спеціальності, а й предмети суміжних спеціальностей, ми вважаємо, що коротшої підготовки буде достатньо для надання кваліфікованих послуг з догляду за дітьми дошкільного віку.

4.4. ЗАРЕГУЛЬОВАНІСТЬ ПРОЦЕСІВ ВІДКРИТТЯ ПРИВАТНОГО ДИТЯЧОГО САДКА

Батьки часто говорили про відкриття більшої кількості приватних закладів як про можливість вирішити проблему з охопленням дітей дошкільною освітою. В Україні приватні дошкільні заклади дозволені та можуть створюватися у формі юридичних осіб, фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців. У 2019 році в Україні, за даними Державної служби статистики, налічується лише 204 приватних заклади дошкільної освіти (1,4% від загальної кількості ЗДО). Більшість із них розташовані у містах та становлять 1,2% від усіх місць в ЗДО України. Приватні заклади охоплюють лише 0,8% всіх дітей, що навчаються у дитячих садках, та є недоукомплектованими: на 13569 місць припадає 9592 дитини, тимчасом як у комунальних садках групи переповнені.

Для того щоб відкрити дитячий садок, потрібно виконати безліч вимог та пройти довгу процедуру реєстрації. Загалом для відкриття дитсадка треба пройти близько 20 юридичних процедур, залежно від форми власності бізнесу, від способу прийому платежів, організації харчування і т.ін. Хоча садок можна відкрити і у житловому приміщенні, а не окремо винаймати чи орендувати для цього будівлю з чітким дотриманням кількості поверхів та площі, вимоги є досі доволі важкими для виконання (за свідченнями з інтерв'ю). Зокрема, є багато санітарних вимог щодо розміру приміщення, периферійних

⁴⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14#Text>

⁴⁶ Атестацію можна проходити раз на п'ять років.

⁴⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10#o56>

приміщень та територій, параметрів освітлення, меблів та ін.⁴⁸. Нині можна організувати харчування за допомогою замовлення послуг кейтерингу, те саме стосується і медичних працівників – необов’язково мати в штаті окремого медпрацівника, можна залучати персонал на договірній основі. Проте норми харчування є дуже жорсткими та чітко прописаними у законодавстві^{49,50,51}. Окремі вимоги ставляться до якості харчових продуктів та постачальників. Ці вимоги можуть не впливати на якість харчування, як ми показуємо нижче.

4.5. ПОГАНА ЯКІСТЬ ХАРЧУВАННЯ, РЕМОНТУ ТА МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Окремою проблемою респонденти вказали погану якість харчування у дитячих садках та неспроможність керівництва враховувати побажання батьків щодо харчування дитини. Контроль за якістю харчування у закладах дошкільної освіти здійснюють власники та керівники закладів дошкільної освіти.

Вище ми уже зазначали, що вимоги до організації харчування є занадто жорстко прописаними та застарілими^{52,53,54}. Окремою постановою затверджені денні норми харчування на дитину з розбивкою за продуктами. Ці норми не є інклюзивними, оскільки не враховують власних побажань дитини та батьків щодо харчування, а також наявність харчових алергій у дітей. Як свідчить інформація з інтерв’ю, незважаючи на жорсткі норми та вимоги до постачальників, інколи якістю харчових продуктів нехтують, приймаючи зіпсовану продукцію від постачальників чи економлячи на вартості продуктів. Часто фінансова відповідальність за продукти та приготування лежить на кухареві дошкільного навчального закладу, тож аби уникнути додаткових особистих витрат, низька якість продукції приховується. Виходить, що через відсутність контролю занадто жорстких вимог у закладах не дотримуються.

Ми вважаємо доцільними декілька варіантів політики з цього питання:

- 1. Розробка декількох варіантів харчування на центральному рівні, що дозволяє враховувати різні стани здоров’я дітей, харчові алергії. Директори дитячих садків тоді матимуть різні варіанти рецептур, на основі яких будуть забезпечувати харчування.**
- 2. Альтернативним варіантом є пом’якшення вимог та долучення батьків до контролю за дотриманням якості. Кожен садок може самостійно розробляти рецептури для дітей, враховуючи побажання батьків. Також батькам має бути дозволений доступ до внутрішніх приміщень для здійснення контролю за приготуванням їжі та якістю продукції.**

Для підвищення якості харчування також є важливою прозора комунікація з батьками з приводу вартості харчування та можливого підвищення оплати за харчування. Плату за харчування мають здійснювати батьки повністю. Проте для малозабезпечених сімей, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю плату за харчування може здійснювати місцева влада.

⁴⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0563-16#Text>

⁴⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-2004-%D0%BF/paran27#n27>

⁵⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0661-05#Text>

⁵¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0523-06#Text>

⁵² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-2004-%D0%BF/paran27#n27>

⁵³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0661-05#Text>

⁵⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0523-06#Text>

Матеріально-технічне забезпечення, методологічне забезпечення та стан ремонту є часто незадовільним, на думку батьків. Свідчення з інтерв'ю вказують, що незважаючи на незаконність додаткових платежів за навчання дітей, у батьків часто збирають додаткові внески на закупівлі запасів чи різних матеріалів. При цьому процес є непрозорим, важко відстежити, на що насправді йдуть кошти. Вирішенням цієї проблеми є узаконення у комунальних закладах дошкільної освіти внесення додаткової платні батьками, що дозволить забезпечити прозорість процесу та ефективне використання коштів. Оскільки дошкільна освіта в Україні є безкоштовною, внесення додаткової плати може бути встановлене для батьків, що не належать до вразливого населення. Це, на думку респондентів, може справити позитивний вплив на рівень охоплення дітей дошкільною освітою та, відповідно, зайнятість матерів. Така співплата, тим не менш, має бути невисокою і не повинна бути відчутною для сімейного бюджету, щоб не виник обернений тренд, коли висока вартість догляду за дитиною мотивує жінку залишатися вдома. Крім того, впровадження невеликої співплати може зменшити кількість ситуацій, коли дитину записують в садочок, який вона потім фактично не відвідує, що звільнить місця для інших дітей.

Врізка 4. Реформа фінансування дошкільної освіти в Києві⁵⁵

У 2020 році було проведене комплексне вивчення проблеми браку місць у дошкільних навчальних закладах у місті Києві. Київ має певні демографічні особливості, адже незважаючи на загальне падіння народжуваності, кількість дітей може варіюватися залежно від міграційних процесів. Київ як мегаполіс та великий ринок праці приваблює сім'ї з інших регіонів. Особливо з початку збройного конфлікту на сході України, коли частина переселенців обрала Київ як нове місце проживання. Проте кількість дітей у закладах дошкільної освіти Києва зменшувалася впродовж років, хоча й перевищувала законодавчу норму укомплектованості груп. Станом на 2020 рік у садках перебуває 103,1 тис. дітей, укомплектованість становить 117%. Існує також проблема нерівномірності наповнення груп у різних районах Києва. Є так звані «депресивні освітні локації» – території, де кількість місць у садках перевищує кількість дітей, що там проживають.

З 2016 року в Києві активно створювалися нові місця у дитячих садках. Загалом за 4 роки створено 12 тис. місць за рахунок як відкриття нових садків комунальної та приватної форми власності, так і відновлення непрацюючих закладів та груп. Загалом, як уже зазначалося, в середньому садки в Києві переповнені. На це впливає також кількість дітей, що залишаються у садках на повторне проходження останнього року навчання. Якби ці діти навчалися в першому класі школи, то вивільнилося б 16 закладів по 200 місць кожен, або 3245 місць у 2019 році.

Після запровадження електронної черги запису до садочка та аналізу заявок було виявлено, що більшість батьків створюють одночасно декілька заявок, що штучно подовжує чергу до садка⁴⁵. Потрібно своєчасно коригувати чергу, враховуючи запис дитини до іншого дошкільного навчального закладу, що забезпечить достовірність інформації про наявну чергу.

В системі електронного запису збирається інформація про відвідування дітьми садків завдяки «електронному табелю відвідування». За його показниками, станом на вересень-грудень 2019

⁵⁵ <https://don.kyivcity.gov.ua/news/9961.html>

року відвідування садочків становить в середньому лише 65,4%. Серед причин низького відвідування в КМДА бачать наступні⁵⁶:

- необов'язковість дошкільної освіти (крім останнього року перед школою);
- відсутність оцінювання та сертифікації отриманих знань, як це робиться у школі (табелі, сертифікати);
- відсутність вимоги зазначити потребу в дошкільній освіті на документальному рівні (наприклад, надавати довідку з місця роботи, що підтверджує працевлаштування та відсутність можливості доглядати за дитиною самостійно);
- немає механізму відрахування із дитячих садків, якщо дитина не відвідує садок тривалий час без поважних причин;
- застарілі підходи до організації режиму роботи у дитячих садках (розподіл годин між заняттями, денним сном, організацією харчування, прогулянками тощо).
- Ми вважаємо, що не потрібно встановлювати додаткове оцінювання, вимагати довідки чи робити дошкільну освіту обов'язковою. Такого не вимагають у дитячих садках в розвинених країнах теж.

Свідчення з глибинних інтерв'ю показують, що батьки часто не відводять дітей до садків у холодну пору року, під час сезонних спалахів хвороб, або через особисті проблеми між дітьми, між дітьми та вихователями, неякісне харчування або погані умови у приміщеннях, як-от недостатнє опалення. Для вирішення цієї проблеми у дитячих садках можна встановити систему, за якою до дитячого садка можуть записувати більше дітей, ніж передбачено місць. Після аналізу даних електронного табелювання можна встановити, наскільки більше можна запропонувати місць, зважаючи, що певна частина дітей може не ходити до навчального закладу. Також потрібно створити можливість зменшення груп у холодну пору року, коли певна частка дітей садок не відвідує.

Ще однією причиною низької відвідуваності є відсутність плати за перебування дитини у садку, що спотворює ринок. В умовах безкоштовної дошкільної освіти (батьки платять лише за харчування, але якщо дитина не відвідує садочок та не харчується там, то за харчування платити не потрібно), місця у дитячих садках займають ті, хто їх не конче потребує. Вирішити цю проблему може встановлення часткової співплати для батьків, що не належать до малозабезпеченого населення. Тоді у батьків буде мотивація відраховувати дітей з садків на період, коли вони його не відвідують. Також це дозволить підвищити фінансування закладів та покращити умови у них.

У вересні 2018 Київська міська рада затвердила нову систему фінансування дошкільної освіти у місті⁵⁷. Цей механізм отримав назву «Гроші ходять за дитиною» та покликаний забезпечити:

⁵⁶ Інформація з інформаційних матеріалів до розширеного засідання колегії департаменту освіти і науки Київської міської державної адміністрації.

⁵⁷ http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/C1E34E3D3980BDFCC225832F00688CEA?OpenDocument

- рівний доступ до дошкільної освіти;
- зменшення черги до дитячого садка та врегулювання наповненості груп;
- підвищення якості наданих послуг у дитячих садках;
- справедливий розподіл фінансування між закладами дошкільної освіти.

По суті, був розроблений норматив вартості утримання однієї дитини у закладі дошкільної освіти – базовий фінансовий норматив. Були враховані витрати на оплату праці, харчування, матеріали, обладнання та інвентар, ремонт, комунальні послуги тощо. Базовий фінансовий норматив у 2020 році у місті Києві становить 3050 грн на одну дитину на місяць. За цим нормативом з місцевого бюджету фінансуються заклади дошкільної освіти не лише комунальної, а й приватної форми власності. Таким чином, з місцевого бюджету субсидується утримання дітей у приватних садках. Для цього ЗДО має виконати низку вимог та підписати тристоронній договір між закладом, управлінням освіти та батьками. Для прикладу, у Львові допомога приватним закладам становить всього 200 грн на одну дитину. У Тернополі фінансовий норматив встановлений на рівні 1215 грн на одну дитину.

З огляду на цільовий фонд, до комунальних закладів спрямовується більше коштів – у 2020 році норматив для комунальних закладів становить 4,2 тис. грн на місяць на одну дитину. Цільовий фонд включає видатки на аварійні роботи, відкриття новобудов, збільшення кількості дітей у ЗДО протягом року, поточний ремонт, харчування, придбання товарів. Також враховується ряд інших факторів, як-от тип дошкільного закладу, режим роботи, наявність додаткових приміщень (наприклад, басейну) та вікові групи у садочку.

У Києві система уже почала працювати, у 2019 році послугою скористалися уже 14,1% від загальної кількості дітей у приватних ЗДО. Проте проблемою є те, що приватний садок має пройти інституційний аудит на підтвердження якості освіти та дотримання законодавства. У процесі глибинних інтерв'ю було визначено, що не всі приватні заклади згодні проходити аудит, тому вони не мають права отримати додаткові кошти з місцевого бюджету⁵⁸.

Контroversійною нормою цього порядку є встановлення плати за навчання у комунальних закладах дошкільної освіти для батьків, чия дитина не зареєстрована у місті Києві (крім дітей внутрішньо переміщених осіб та дітей учасників АТО або тих, хто має «Картку киянина»)⁵⁹. Вони змушені оплачувати перебування у садку у розмірі базового фінансового нормативу. Оплату за батьків можуть здійснити з місцевого бюджету тієї територіальної громади, де зареєстрована дитина. Проте свідчення з глибинних інтерв'ю вказують на те, що таких трансфертів між бюджетами зазвичай не відбувається. У менших населених пунктах України батьки доволі часто «мігрують» між районами, бо працюють у сусідньому населеному пункті. Через відсутність дитячого садка у районі, де зареєстрована дитина, або тому, що так їм зручніше, батьки можуть водити своїх дітей до ЗДО в іншому районі і таким чином використовувати кошти бюджету іншої територіальної громади. Проте свідчення з

⁵⁸ Пункт 7 статті 4.2 Порядку здійснення видатків на дошкільну освіту у місті Києві на основі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.

⁵⁹ Пункт 3.7. Порядку здійснення видатків на дошкільну освіту у місті Києві на основі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.

інтерв'ю вказують, що зазвичай конфліктних ситуацій не виникає, і дитина навчається безкоштовно.

Ми вважаємо доцільним, щоб усі територіальні громади запровадили систему «Гроші ходять за дитиною». Доцільно було б встановити чіткий механізм перерахунку коштів між бюджетами громад, який би був ефективним та справедливим, тобто враховував розподіл сплачених батьками податків.

5. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Наші обрахунки та досвід інших країн показують, що збільшення охоплення дітей дошкільною освітою має позитивний зв'язок з економічною активністю жінок. В Україні залучення жінок до робочої сили є набагато меншим, ніж рівень залучення чоловіків, внаслідок багатьох факторів, що включають як власне небажання чи неготовність жінки працювати, так і інші чинники, що виникають всупереч її бажанню. Серед них є низька доступність дошкільної освіти. Під низькою недоступністю ми маємо на увазі як брак місць у закладах дошкільної освіти, так і низьку якість надаваних послуг, що зменшує бажання матері водити дитину до закладу.

У ході аналізу статистичної інформації та проведення глибинних інтерв'ю на тему доступності закладів дошкільної освіти в Україні, ми виявили такі проблеми та пропонуємо такі рішення:

1. Брак місць у закладах дошкільної освіти.

- Пропонуємо запровадити механізм «Гроші ходять за дитиною» у всіх регіонах України. Таким чином буде забезпечене більш рівномірне охоплення дітей закладами різної форми власності, адже за цим механізмом може надаватися фінансування з бюджетних коштів і приватним дитячим садкам. Приватні дитячі садки з власної ініціативи інвестують у створення місць, вивільняючи державний ресурс.
- Рекомендуємо ще більше полегшити процес відкриття приватного дитячого садка, спростивши занадто жорсткі норми щодо харчування та приміщень.
- Пропонуємо розробити механізм зарахування дітей понад кількість наявних місць з огляду на те, що певна частина не буде відвідувати садок.
- Невелика співплата спроможних батьків також може мотивувати батьків відрахувати дитину із закладу на період, поки вона його не відвідує, а також створить певний ресурс для покращення матеріальної бази закладу без неформальних зборів коштів.

2. **Довга черга на запис у дитячий садок.** Впровадження електронної черги запису до садка з чітким інформуванням директорів щодо посунання черги через зарахування дитини до іншого садка. Проблема тісно пов'язана із першою проблемою.

3. Низька якість виховних та освітніх послуг.

- Для підвищення кваліфікації вважаємо за доцільне реформувати оплату праці у комунальних закладах. Зокрема, давно потребує вирішення проблема низької оплати праці через прив'язку до єдиної тарифної сітки.
- Оскільки наразі функції вихователя може виконувати технічний персонал, пропонуємо надати можливість отримувати короткострокову педагогічну освіту, і тим самим

зменшити витрати часу на отримання вищої освіти. Таким чином, у освічених працівників збільшиться мотивація працювати у ЗДО.

- Вирішення перших двох проблем (зміна фінансування та зміна підходу до відрахування дітей) може розв'язати проблему переповненості груп та зменшити навантаження на вихователів.

4. Низька якість харчування.

- Скасування жорстких нормативів та/або централізоване розроблення декількох денних норм продуктів дозволить зробити харчування більш інклюзивним.
- Також має бути встановлена довільна вартість харчування залежно від консенсусного рішення між батьками та дирекцією ЗДО та налагоджена прозора комунікація щодо витрат на це харчування. Батьки повинні отримати доступ до приміщення кухні та мати можливість контролювати якість їжі та продуктів.

5. Низька якість матеріального забезпечення та ремонту, брак навчальних матеріалів.

На нашу думку, у комунальних дитячих садках потрібно узаконити внесення батьками невеликої додаткової плати за навчання, оскільки оплата все одно здійснюється, проте неформально та непрозоро. Тіньові кошти використовуються неефективно, тому законне внесення плати з чітким звітуванням про статті витрат є доцільним. Важливо, щоб така плата була абсолютно необтяжливою для сімейного бюджету, бо це може призвести до зворотного ефекту, коли жінка буде більш фінансово вмотивована залишитися вдома з дитиною, ніж іти працювати.

Рекомендації для регіонів

Для того щоб достеменно визначити потрібну кількість місць у дитячих садках та вирішити проблему черг, також рекомендуємо у всіх регіонах установити електронну чергу запису до садка та запровадження електронного табелювання, взявши за приклад систему, розроблену у місті Києві.

Окрім того, існує проблема нерівномірного фінансування дошкільної освіти у різних регіонах. Ця проблема заслуговує на додаткове дослідження та рекомендації.

Рекомендації щодо зміни політики в сфері дошкільної освіти можна розробити, лише достеменно вивчивши попит та пропозицію у всіх закладах дошкільної освіти у всіх територіальних громадах України. У підсумку має бути розроблений механізм, який би допоміг вирівняти видатки між регіонами залежно від попиту на послуги.

Таблиця А1. Результати регресійного аналізу, повна панель без врахування вищої освіти

	ЗАЛЕЖНА ЗМІННА: РІВЕНЬ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ ЖІНОК							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Охоплення дітей ЗДО	0,187*** <i>p</i> = 0,000	0,169*** <i>p</i> = 0,00000	0,175*** <i>p</i> = 0,00000	0,156*** <i>p</i> = 0,00000	0,145*** <i>p</i> = 0,00002	0,175*** <i>p</i> = 0,000	0,142*** <i>p</i> = 0,00001	0,154*** <i>p</i> = 0,00001
ВРП на людину	0,0001 <i>p</i> = 0,133	-0,00002 <i>p</i> = 0,680	0,0001** <i>p</i> = 0,013	0,0001*** <i>p</i> = 0,005	0,0001** <i>p</i> = 0,030		0,0001*** <i>p</i> = 0,001	
Кількість дітей у ЗДО на 100 місць	0,064*** <i>p</i> = 0,002	0,039* <i>p</i> = 0,065	0,035* <i>p</i> = 0,091	0,043** <i>p</i> = 0,041	0,043* <i>p</i> = 0,055	0,042** <i>p</i> = 0,038		0,036* <i>p</i> = 0,095
Середній розмір д/г	0,019 <i>p</i> = 0,991	2,797 <i>p</i> = 0,104	3,300* <i>p</i> = 0,053	4,011** <i>p</i> = 0,018	1,332 <i>p</i> = 0,477	2,379 <i>p</i> = 0,150	5,057*** <i>p</i> = 0,003	0,413 <i>p</i> = 0,818
Середня з/п жінок	0,001 <i>p</i> = 0,663	0,004* <i>p</i> = 0,097						
Частка міського населення	0,098*** <i>p</i> = 0,00004	0,083*** <i>p</i> = 0,001	0,082*** <i>p</i> = 0,002	0,065*** <i>p</i> = 0,007	0,056** <i>p</i> = 0,017	0,122*** <i>p</i> = 0,000	0,062*** <i>p</i> = 0,010	0,093*** <i>p</i> = 0,00001
Відношення з/п жінок до з/п чоловіків	0,060* <i>p</i> = 0,078	0,115*** <i>p</i> = 0,001	0,130*** <i>p</i> = 0,0001	0,131*** <i>p</i> = 0,0001	0,074** <i>p</i> = 0,033	0,139*** <i>p</i> = 0,00002	0,111*** <i>p</i> = 0,0005	0,072** <i>p</i> = 0,028
% найманих працівників-жінок серед усіх працівників	0,576*** <i>p</i> = 0,00001							
Народжуваність, осіб на 1000 осіб населення	-0,599 <i>p</i> = 0,192							
Рівень економічної активності чоловіків	-0,213** <i>p</i> = 0,015	-0,186** <i>p</i> = 0,042	-0,190** <i>p</i> = 0,040			-0,232*** <i>p</i> = 0,010		-0,09 <i>p</i> = 0,280
% дітей у приватних ЗДО	-0,049 <i>p</i> = 0,715	-0,003 <i>p</i> = 0,984	0,059 <i>p</i> = 0,669	0,025 <i>p</i> = 0,859		0,008 <i>p</i> = 0,952	0,008 <i>p</i> = 0,952	
% дітей дошкільного віку	2,329** <i>p</i> = 0,022	1,255* <i>p</i> = 0,077	1,220* <i>p</i> = 0,087	1,181 <i>p</i> = 0,101	2,534*** <i>p</i> = 0,0004	1,136 <i>p</i> = 0,104	1 <i>p</i> = 0,165	2,308*** <i>p</i> = 0,001
Середній вік жінки	1,081*** <i>p</i> = 0,006	1,296*** <i>p</i> = 0,002	1,174*** <i>p</i> = 0,005	1,382*** <i>p</i> = 0,001	1,310*** <i>p</i> = 0,003	0,947** <i>p</i> = 0,020	1,379*** <i>p</i> = 0,001	0,993** <i>p</i> = 0,021
Спостереження	169	169	169	169	184	180	169	207
R²	0,624	0,558	0,55	0,537	0,386	0,545	0,524	0,384
Adjusted R²	0,573	0,505	0,499	0,488	0,331	0,498	0,478	0,332

F Statistic	18,913***	17,238***	18,464***	19,604***	13,201***	21,586***	21,067***	14,781***
Примітки:	*p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01							

Таблиця А2. Результати регресійного аналізу, панель без врахування Києва та вищої освіти

ЗАЛЕЖНА ЗМІННА: РІВЕНЬ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ ЖІНОК								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Охоплення дітей ЗДО	0,168*** <i>p</i> = 0,00000	0,147*** <i>p</i> = 0,00001	0,145*** <i>p</i> = 0,00001	0,133*** <i>p</i> = 0,00001	0,133*** <i>p</i> = 0,00001	0,144*** <i>p</i> = 0,00001	0,120*** <i>p</i> = 0,00003	0,133*** <i>p</i> = 0,00001
ВРП на людину	0,00002 <i>p</i> = 0,699	-0,0001 <i>p</i> = 0,124	-0,0001** <i>p</i> = 0,014	-0,0001** <i>p</i> = 0,012	-0,0001** <i>p</i> = 0,012		-0,0001** <i>p</i> = 0,019	-0,0001** <i>p</i> = 0,012
Кількість дітей у ЗДО на 100 місць	0,054*** <i>p</i> = 0,010	0,03 <i>p</i> = 0,136	0,033* <i>p</i> = 0,100	0,036* <i>p</i> = 0,069	0,036* <i>p</i> = 0,069	0,027 <i>p</i> = 0,177		0,036* <i>p</i> = 0,069
Середній розмір д/г	1,212 <i>p</i> = 0,487	3,374** <i>p</i> = 0,046	3,059* <i>p</i> = 0,067	3,471** <i>p</i> = 0,034	3,471** <i>p</i> = 0,034	3,501** <i>p</i> = 0,033	4,389*** <i>p</i> = 0,006	3,471** <i>p</i> = 0,034
Середня з/п жінок	-0,003 <i>p</i> = 0,272	-0,003 <i>p</i> = 0,217						
Частка міського населення	0,075*** <i>p</i> = 0,003	0,056** <i>p</i> = 0,025	0,060** <i>p</i> = 0,016	0,050** <i>p</i> = 0,031	0,050** <i>p</i> = 0,031	0,060** <i>p</i> = 0,013	0,046** <i>p</i> = 0,044	0,050** <i>p</i> = 0,031
Відношення з/п жінок до з/п чоловіків	0,012 <i>p</i> = 0,774	0,007 <i>p</i> = 0,858	0,017 <i>p</i> = 0,664	0,012 <i>p</i> = 0,757	0,012 <i>p</i> = 0,757	0,066* <i>p</i> = 0,059	-0,008 <i>p</i> = 0,834	0,012 <i>p</i> = 0,757
% найманих працівників-жінок серед усіх працівників	0,421*** <i>p</i> = 0,003							
Народжуваність, осіб на 1000 осіб населення	-0,747 <i>p</i> = 0,199							
Рівень економічної активності чоловіків	-0,131 <i>p</i> = 0,151	-0,092 <i>p</i> = 0,314	-0,102 <i>p</i> = 0,261			-0,128 <i>p</i> = 0,154		
% дітей у приватних ЗДО	-0,031 <i>p</i> = 0,822	0,003 <i>p</i> = 0,985	-0,039 <i>p</i> = 0,778	-0,068 <i>p</i> = 0,619	-0,068 <i>p</i> = 0,619	-0,062 <i>p</i> = 0,655	-0,088 <i>p</i> = 0,523	-0,068 <i>p</i> = 0,619
% дітей дошкільного віку	3,003*** <i>p</i> = 0,010	1,926*** <i>p</i> = 0,007	1,860*** <i>p</i> = 0,009	1,895*** <i>p</i> = 0,008	1,895*** <i>p</i> = 0,008	1,462** <i>p</i> = 0,038	1,779** <i>p</i> = 0,013	1,895*** <i>p</i> = 0,008
Середній вік жінки	1,353*** <i>p</i> = 0,002	1,600*** <i>p</i> = 0,0003	1,648*** <i>p</i> = 0,0002	1,799*** <i>p</i> = 0,00002	1,799*** <i>p</i> = 0,00002	1,527*** <i>p</i> = 0,0005	1,825*** <i>p</i> = 0,00002	1,799*** <i>p</i> = 0,00002
Спостереження	161	161	161	161	161	171	161	161

R ²	0,57	0,532	0,526	0,522	0,522	0,512	0,511	0,522
Adjusted R ²	0,508	0,472	0,47	0,469	0,469	0,458	0,46	0,469
F Statistic	14,262***	14,645***	15,895***	17,486***	17,486***	17,832***	18,939***	17,486***
Примітки:	*p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01							

Таблиця А3. Результати регресійного аналізу, повна панель з урахуванням вищої освіти

ЗАЛЕЖНА ЗМІННА: РІВЕНЬ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ ЖІНОК								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Охоплення дітей ЗДО	0,228***	0,216***	0,222***	0,197***	0,194***	0,204***	0,184***	0,182***
	<i>p</i> = 0,00005	<i>p</i> = 0,0004	<i>p</i> = 0,0003	<i>p</i> = 0,002	<i>p</i> = 0,003	<i>p</i> = 0,0001	<i>p</i> = 0,002	<i>p</i> = 0,001
ВРП на людину	0,00004	-0,0001	0,00001	0,00002	0,00001		0,00003	
	<i>p</i> = 0,640	<i>p</i> = 0,381	<i>p</i> = 0,819	<i>p</i> = 0,649	<i>p</i> = 0,902		<i>p</i> = 0,531	
Кількість дітей у ЗДО на 100 місць	0,041	0,013	0,01	0,029	0,013	-0,001		-0,015
	<i>p</i> = 0,249	<i>p</i> = 0,739	<i>p</i> = 0,800	<i>p</i> = 0,467	<i>p</i> = 0,728	<i>p</i> = 0,968		<i>p</i> = 0,656
Середній розмір д/г	-2,484	1,48	2,236	4,622	4,066	2,002	5,080*	2,382
	<i>p</i> = 0,407	<i>p</i> = 0,636	<i>p</i> = 0,465	<i>p</i> = 0,143	<i>p</i> = 0,220	<i>p</i> = 0,473	<i>p</i> = 0,099	<i>p</i> = 0,402
Середня з/п жінок	0,0004	0,004						
	<i>p</i> = 0,909	<i>p</i> = 0,266						
Вища освіта	0,057	0,101	0,097	0,127	0,200**	0,104*	0,125	0,165***
	<i>p</i> = 0,452	<i>p</i> = 0,228	<i>p</i> = 0,247	<i>p</i> = 0,152	<i>p</i> = 0,030	<i>p</i> = 0,066	<i>p</i> = 0,157	<i>p</i> = 0,007
Частка міського населення	0,118***	0,106**	0,104**	0,062	0,05	0,112***	0,061	0,062**
	<i>p</i> = 0,004	<i>p</i> = 0,015	<i>p</i> = 0,017	<i>p</i> = 0,140	<i>p</i> = 0,201	<i>p</i> = 0,002	<i>p</i> = 0,148	<i>p</i> = 0,037
Відношення з/п жінок до з/п чоловіків	-0,027	0,042	0,063	0,054	-0,003	0,049	0,043	-0,002
	<i>p</i> = 0,655	<i>p</i> = 0,492	<i>p</i> = 0,284	<i>p</i> = 0,386	<i>p</i> = 0,960	<i>p</i> = 0,357	<i>p</i> = 0,476	<i>p</i> = 0,965
% найманих працівників-жінок серед усіх працівників	0,689***							
	<i>p</i> = 0,0005							
Народжуваність, осіб на 1000 осіб населення	-0,098							
	<i>p</i> = 0,898							
Рівень економічної активності чоловіків	-0,513***	-0,469***	-0,458***			-0,439***		-0,153
	<i>p</i> = 0,002	<i>p</i> = 0,007	<i>p</i> = 0,008			<i>p</i> = 0,004		<i>p</i> = 0,209
% дітей у приватних ЗДО	0,075	-0,054	0,035	-0,043		-0,122	-0,066	
	<i>p</i> = 0,803	<i>p</i> = 0,871	<i>p</i> = 0,914	<i>p</i> = 0,901		<i>p</i> = 0,662	<i>p</i> = 0,844	

% дітей дошкільного віку	0,842	0,785	0,74	1,055	2,041	0,072	0,915	1,544
	<i>p</i> = 0,615	<i>p</i> = 0,548	<i>p</i> = 0,572	<i>p</i> = 0,448	<i>p</i> = 0,117	<i>p</i> = 0,951	<i>p</i> = 0,504	<i>p</i> = 0,176
Середній вік жінки	0,175	0,489	0,384	1,047	1,202	0,123	1,027	0,792
	<i>p</i> = 0,807	<i>p</i> = 0,540	<i>p</i> = 0,628	<i>p</i> = 0,197	<i>p</i> = 0,145	<i>p</i> = 0,865	<i>p</i> = 0,203	<i>p</i> = 0,281
Спостереження	64	64	64	64	69	75	64	92
R²	0,675	0,575	0,564	0,496	0,424	0,605	0,491	0,464
Adjusted R²	0,564	0,454	0,451	0,378	0,313	0,521	0,383	0,382
F Statistic	6,961***	5,527***	5,883***	5,027***	4,670***	9,339***	5,576***	7,596***
Примітки:	* <i>p</i> <0,1; ** <i>p</i> <0,05; *** <i>p</i> <0,01							