

УДК 37. 014. 543. 1 (575.2) (04)

ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, АССИГНОВАННЫХ НА ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ж.Т. Иманалиева – канд. экон. наук, докторант

Рассматриваются основные проблемы среднего образования с точки зрения эффективности образования в Кыргызской Республике и направления повышения эффективности государственных расходов на среднее образование.

Ключевые слова: среднее образование; бюджетное финансирование; эффективность государственных расходов.

В условиях глобального экономического кризиса и его последствий образование становится одним из важнейших факторов, обеспечивающих устойчивый экономический рост, социальную стабильность, развитие институтов гражданского общества. Уровень образовательной подготовки населения, и особенно подрастающего поколения, является одним из показателей, характеризующих конкурентоспособность страны.

Общеобразовательные учреждения являются основой системы образования. Они закладывают фундамент знаний, который служит базой для дальнейшего повышения образовательного уровня и профессионального мастерства учащихся в профессионально-технических колледжах и лицеях, средних специальных и высших учебных заведениях. От качества общего образования зависят не только успешное обучение в средней и высшей школе, но и эффективность ассигнований, выделяемых на образование. Современное состояние отечественной образовательной сферы характеризуется многими международными и национальными экспертами существенным снижением качества образования, отсутствием стимулов для его повышения, старением педагогического состава, слабым притоком молодежи в сферу образования, низким уровнем заработной платы и мотивации, а также слабой материально-технической базой школ. Это подтверждается различными национальными и международными исследованиями. Так, мониторинг достижений учащихся начальных классов за 2005 г. показал, что успеваемость и знания учащихся общеобразовательных школ

снизились более чем в два раза¹. Результаты республиканского исследования качества в начальной школе, проведенного компанией “Эл-Пикир” при финансовой и технической помощи МОНиМП и ЮНИСЕФ, показали, что в целом качество образования в КР имеет тенденцию к снижению. Это происходит, в основном, за счет снижения успеваемости учащихся в области математики и грамматики, которые являются базовыми для всего последующего обучения². При этом снижение успеваемости в сельских школах идет более быстрыми темпами, чем в городских.

Согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в 2006 г. особенно низкий уровень знаний зарегистрирован у наших школьников. Подобные рейтинги публикуются раз в три года и основаны на сдаче специального теста PISA, который в 2006 г. включал вопросы по точным наукам, математике

¹ Мониторинг достижений учащихся. Общенациональное исследование качества образования в начальном образовании. При финансовой поддержке ЮНИСЕФ. 2001 и 2005 гг.

² Так, с тестом, предназначенным для проверки грамотности, не справились 44,2% учащихся, тогда как в 2001 г. этот показатель составлял 59,1%. С тестом по математике справились 58,8% учеников, в 2001 г. – 81,4%. Более высокие результаты, демонстрирующие незначительные улучшения по сравнению с 2001 г., были обнаружены при проведении теста по жизненным навыкам пять лет тому назад.

и чтению. Тест также оценивает умение школьников применять теоретические знания на практике. Школьники Кыргызстана показали самый низкий результат среди 57 стран (322 балла), “обогнав” даже страны Африки!

Значительное снижение качества образования является, главным образом, результатом бюджетного дефицита (перманентного недофинансирования школ) и неэффективного использования имеющихся ресурсов, что ведет к истощению учебного фонда и других образовательных материалов, к низкооплачиваемому и деморализованному учительскому составу и к ухудшению физического состояния школ. Актуальна также и проблема подготовки специалистов и повышения квалификации школьных учителей. Фактически каждая школа охвачена общественными объединениями родителей, которые покрывают частично затраты школ.

В условиях развития рыночной экономики особенно значимой становится *проблема эффективного распределения ресурсов*. Согласно проведенным исследованиям в области образования проблема неэффективного распределения имеющихся ресурсов существует как в целом для сектора образования, так и, в частности, для среднего образования. Данная проблема является наследием экономической системы советского периода, характеризующейся, прежде всего, централизованным управлением и планированием в условиях полного отсутствия рынка. Более того, за годы развития независимого Кыргызстана существенно сократились расходы на образование. Так, если в 1992 г. они составляли 8,1% от ВВП, то в 2003 г. – 4,5% и в 2008 г. – 5,3%¹. В связи с этим, а также социальной направленностью государственного бюджета, согласно среднесрочному прогнозу (базовый сценарий) социально-экономического развития страны на 2010–2012 гг., прогнозируется ежегодный прирост расходов на образование на 0,3–0,5%. Вместе с тем некоторые отечественные экономисты считают, что в процентном соотношении Кыргызстан тратит достаточно средств, приводя в пример США, где расходы на образование составляют порядка 3,7% от ВВП. Однако если сравнивать абсолютные показатели, то это не совсем корректно. Так, в США расходы бюджета на одного школьника в 2008 г. составляли в сред-

нем 103900 долл. США в год, в России – 1754 долл. США, а средние затраты стран ОЭСР – 7804 долл. США², тогда как в нашей стране на одного ученика в 2006 г. расходовалось в среднем от 50 до 90 долларов США. Даже если учитывать различия в уровне жизни США и КР, то приведенные выше данные показывают низкий уровень затрат на образование в нашей стране в абсолютных величинах. Данный фактор является также причиной неэффективности школьного образования.

Проблема неэффективного использования ресурсов обостряется политической нестабильностью в стране, частой текучестью кадров в правительстве, ростом тарифов на многие виды ресурсов, инфляцией, фактическим сокращением государственного финансирования образования и проводимой децентрализацией. Все это в результате привело к значительному снижению качества образования.

В настоящее время государственная политика в сфере образования направлена на обеспечение доступности и качества всеобщего среднего образования и высокого уровня профессиональной подготовки специалистов и т.д. Основные приоритеты политики реформ были определены в таких основополагающих документах, как Конституция Кыргызской Республики, закон “Об образовании”, ряде национальных образовательных программ и т.д.

Образование провозглашено приоритетной отраслью и на среднесрочную, и на отдаленную перспективу и закреплено в Государственной доктрине образования Кыргызской Республики, принятой в мае 2000 г. законом “Об образовании”³ и Государственной доктриной образования Кыргызской Республики⁴. Услуги начального и основного образования, а также общего среднего образования в государственных и муниципальных учебных заведениях, предоставляемых на бесплатной основе, являются одними из государственных приоритетов финансирования образования.

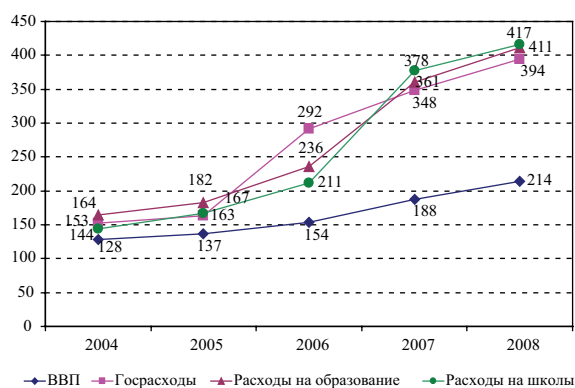
Рассмотрев динамику ВВП, государственных расходов и расходов на образование в процентах к 2001 г. (см. рисунок), можно сделать следующие выводы:

² Education at Glance: OECD indicators. Multilingual summaries. 2008.

³ Закон “Об образовании” от 30.04.2003 г. № 92.

⁴ Указ Президента Кыргызской Республики от 27 августа 2000 г. №244.

¹ Расходы на образование в 2008 г. прогнозировались на уровне 5,6 % от ВВП, однако мировой финансовый кризис, затронувший и нашу страну, повлиял на снижение данного показателя на 0,3 %.



Динамика ВВП, государственных расходов и расходов на образование, % к 2001 г.

1. Почти четверть расходов государственного бюджета направляется на образование. Из расходов на образование на содержание общеобразовательных школ направляется более 50% (например, в 2008 г. эта доля составляла 54,2%), что обусловлено большой сетью этих учреждений и контингента учащихся.
2. Общие бюджетные расходы на образование увеличились с 2,8 до 11 млрд. сом. По сравнению с 2001 г. расходы на образование к ВВП значительно увеличились (5,3 против 3,9%), а по сравнению с 1992 г. они сократились и составляли 8,1% от ВВП. Но здесь, на наш взгляд, необходимо учитывать рост инфляции, что существенно влияет на качественные параметры.
3. Динамика расходов на образование значительно превосходит рост госрасходов и ВВП, что создает давление на экономику страны и ставит под угрозу исполнение принятых обязательств.
4. Преимущественно возрастают расходы на школьное образование. Их доля только за два года возросла с 62% в 2006 г. до 67% в 2008 г.

Абсолютное увеличение расходов на образование не повлекло за собой увеличение расходов образовательных организаций на обновление школьных библиотек, учебного и компьютерного оборудования, развитие образовательных технологий, инфраструктур, так как на эти цели расходы общеобразовательных школ составляют всего 3,0%, остальные 97% – направляются на заработную плату, отчисления в Социальный фонд, коммунальные услуги, питание и командировки.

В рамках действующего законодательства в соответствии с Законом Кыргызской Республики

от 12 января 2002 г. № 5 “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” и Законом “О финансово-экономических основах местного самоуправления” от 25 сентября 2003 г. № 215 при существующей децентрализации управления образованием школьные учреждения должны финансироваться за счет средств местных бюджетов. Согласно данным МОиН КР, Министерство образования управляет и финансирует только небольшую долю расходов среднего образования – около 12%. Все остальные статьи в соответствии с реформой децентрализации местных органов власти должны обеспечиваться за счет доходов местных бюджетов¹. Однако около 50% расходов местных бюджетов на образование состоит из категориальных грантов, которые поступают из республиканского бюджета. Кроме того, необходимо учесть и выравнивающие гранты, с учетом которых в реальности государство финансирует около 80% всех расходов на образование.

Бюджет общеобразовательных учреждений формируется на основе сетевых показателей в расчете на класс-комплект, численность административно-управленческого и обслуживающего персонала, расходов на содержание зданий и т.п. Такая сложившаяся система финансирования в условиях слабой эластичности бюджетов на местах практически не позволяет школам влиять на формирование структуры затрат по их содержанию. По названным причинам механизм финансирования не создает экономических предпосылок для гибкого и эффективно использования ресурсов, улучшения качества образования.

Кроме того, составление бюджета на основе сетевых показателей предусматривает также бюджетное финансирование дополнительных расходов, связанных с углубленным изучением отдельных предметов в гимназиях с пятого класса, лицеях – с восьмого класса. На содержание гимназий из бюджета выделяется дополнительное финансирование в размере 15% и лицеям – 20% общего фонда оплаты труда².

Таким образом, в условиях неравномерности финансирования базового учебного пла-

¹ Так, сельские школы финансируются из бюджетов айыл окмоту, городские школы – из городского бюджета, а школы, расположенные в районных центрах, – из бюджетов районов.

² Постановление Правительства КР №137 от 11 мая 1991 г.

на по регионам республики школы-гимназии, школы-лицеи имеют привилегии и получают дополнительное бюджетное финансирование относительно базового учебного плана. При этом в массовых школах более углубленное изучение отдельных предметов, предоставляемых в виде дополнительных платных услуг сверх базового учебного плана, оплачивается родителями.

Сложившаяся ситуация создает неоправданные преимущества в бюджетном финансировании одним учреждениям за счет других и ведет к неравному доступу образовательных услуг для наиболее незащищенных граждан в отдаленных и наиболее бедных регионах республики.

Выделим следующие основные проблемы справедливости распределения бюджета внутри сектора школьного образования:

- Для распределения бюджета характерно значительное расслоение в размерах финансирования школ по регионам из-за отсутствия справедливости и прозрачности в распределении бюджетных средств.
- В силу проведенной децентрализации Министерство образования и науки КР не имеет полномочий управления средствами местного бюджета на образование и определения политики финансирования.
- Местный бюджет утверждается и исполняется айыл окмоту в целом по разделу “Образование”, без разбивки на школы. Поэтому школы практически не участвуют и не влияют на формирование структуры затрат.

В связи с этим необходимо реализовать ряд целенаправленных мер по повышению эффективности использования имеющихся ресурсов по следующим направлениям:

1. Усиление роли МОиН КР и региональных отделов образования в формировании, распределении, утверждении и исполнении местных бюджетов с внесением соответствующих изменений в законы “Об образовании”, “О местных органах самоуправления”, в типовые положения о региональных отделах образования.
2. В целях рационального и эффективного использования ограниченных ресурсов – систематическое проведение анализа эффек-

тивности образования МОиН КР в рамках проводимого в настоящее время реформирования управления образованием.

3. При программном бюджетировании – ориентация на минимизацию затрат и оптимизацию результатов образования на основе проведения системного анализа эффективности учреждений образования с особым фокусом на повышение качества образования.
4. Систематически проводимый анализ эффективности среднего образования Министерством образования и науки КР позволит провести мероприятия по рационализации и консолидации школ и рассмотреть вопрос существования малокомплектных школ и профессиональных школ-лицеев, которые являются дорогостоящими.
5. Постепенный перевод средних школ на подушевое финансирование, в рамках которого необходимо законодательно закрепить систему мотивации самих школ: вся экономия средств должна оставаться в распоряжении школ и использоваться на улучшение качества преподавания, а не изыматься в бюджет с последующим снижением объемов финансирования через категориальные гранты, как это происходит в настоящее время.
6. Проведение мероприятий по экономии ресурсов на местном уровне.
7. Решить проблему комплектации школ: привлекать преподавателей с более высокой квалификацией, устанавливая им большую заработную плату на уровне минимального потребительского бюджета и увеличивая ее до 24–26 часов в неделю с соответствующим повышением заработной платы как минимум на 50%. Зарплата учителей и АУП должна устанавливаться на основе качества и результативности преподавания.
8. Необходимо широкое использование тендерных процедур для улучшения обеспечения школ необходимыми товарами и услугами.
9. Обеспечить конституционные права на бесплатное среднее образование до 9 класса и постепенно перевести обучение в 10–11 классах на дифференцированную платную или частично платную основу.