

Министерство образования и науки Кыргызской Республики

Проект развития сектора: Укрепление системы образования (Грант #0408-KGZ), финансируемый Азиатским Банком Развития

Заключительный отчет

Анализ финансирования образования в Кыргызской Республике

Кейичи Огава

Нуржан Токтогулова

совместно с Эльмирой Ибраевой

25-мая, 2017 г.

Список сокращений и аббревиатур

АБР	Азиатский Банк Развития
ВКО	Валовой коэффициент охвата
СРО	Стратегия Развития Образования
ЕС	Евросоюз
МОиН	Министерство образования и науки
МФ	Министерство финансов
МЗ	Министерство здравоохранения
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НПО	Неправительственная организация
ПРСУСО	Программа развития сектора: укрепление системы образования
ОдВ	Образование для всех
ООН	Организация объединенных наций
СПРО	Среднесрочная программа развития образования
ЧКО	Чистый коэффициент охвата
ЮНЕСКО	Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский Фонд ООН

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 1: ВВЕДЕНИЕ	9
1.1 Общий контекст.....	9
1.2 Цели и задачи анализа.....	9
1.3 Понимание и интерпретация задач анализа.....	10
1.4 Обзор сектора образования Кыргызстана.....	12
1.4.1 Образовательная система в Кыргызской Республике.....	13
1.4.2 Основы в Кыргызской Республике.....	14
1.4.3 Управление образованием Кыргызской Республики.....	14
1.4.4 Финансирование образования в Кыргызской Республике.....	15
1.4.5 Воспитание и образование детей младшего возраста/Дошкольное образование.....	16
1.4.6 Начальное образование.....	17
1.4.7 Среднее образование.....	18
1.4.8 Высшее образование.....	19
1.4.9 Профессиональное образование.....	20
ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ НА ОБРАЗОВАНИЕ	22
2.1 Источники финансирования.....	22
2.2. Финансирование из государственного бюджета по уровням образования.....	25
2.2.1. Дошкольное образование.....	28
2.2.2. Школьное образование.....	30
2.2.3. Начальное и среднее профессиональное образование.....	33
2.2.4. Высшее образование.....	35
2.2.5. Вспомогательные услуги в системе образования.....	37
2.3. Нормативное (подушевое) финансирование.....	41
2.4. Среднесрочный прогноз бюджетных расходов Министерства образования и науки ..	43
ГЛАВА 3: ВКЛАД ПАРТНЕРОВ ПО РАЗВИТИЮ В ОБРАЗОВАНИЕ	47
1.1. Общая корзина.....	47
3.1.1. Азиатский Банк Развития.....	49
3.1.2. Европейский Союз.....	49
3.1.3. Всемирный Банк – Международная Ассоциация Развития.....	50
3.1.4. Другие доноры.....	51
ГЛАВА 4: ЧАСТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ	52
4.1. Расходы домохозяйств на образование.....	52
4.2. Расходы домохозяйств на образование по секторам.....	52
ГЛАВА 5: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ	52
5.1 Доступ к образованию.....	55
5.2 Государственные расходы на образование.....	57
5.3 Финансирование начального образования.....	60
5.4 Финансирование среднего образования.....	60
5.6. Педагогическая нагрузка.....	61
5.6 Достаточность, справедливость и эффективность.....	62
5.6.1 Достаточность и справедливость.....	62
5.6.2 Эффективность.....	63

ГЛАВА 6: ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ.....	64
6.1. Педагогические кадры: основные тенденции	64
6.1.1. Дошкольное образование.....	65
6.1.2. Школьное образование.....	67
6.1.3. Профессиональное образование.....	69
6.2. Оплата труда.....	73
ГЛАВА 7: РЕКОМЕНДАЦИИ.....	77
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	80
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	83
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: РАБОЧАЯ ГРУППА	83
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: НПА ОБ ОБРАЗОВАНИИ	84

Список иллюстраций

Рисунок 1.1: Чистый коэффициент охвата учащихся начальных школ (оба пола), 2010-2015 гг.	13
Рисунок 1.2: Государственные расходы на начальное образование, в % к ВВП	17
Рисунок 1.3: Расходы на среднее образование в Кыргызской Республике и Финляндии в 2013 году	18
Рисунок 2.1: Расходы государственного бюджета на образование	22
Рисунок 2.2: Распределение совокупных расходов государственного бюджета на образование, млрд. сомов.....	23
Рисунок 2.3: Структура расходов из государственного бюджета на образование.....	24
Рисунок 2.4. Текущие операционные расходы государственного бюджета сектора образования на 2015 год по уровням образования и отдельным статьям расходов, млн. сомов	26
Рисунок 2.5. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета сектора образования на 2015 год по уровням образования и отдельным статьям расходов	27
Рисунок 2.6. Финансирование из республиканского бюджета за счет долевого (стимулирующих) грантов, млн. сом	28
Рисунок 2.7. Текущие операционные расходы государственного бюджета на дошкольное образование, млн. сом.....	28
Рисунок 2.8. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на дошкольное образование.....	30
Рисунок 2.9. Текущие операционные расходы государственного бюджета на школьное образование, млн. сом	31
Рисунок 2.10. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на школьное образование.....	32
Рисунок 2.11. Текущие операционные расходы государственного бюджета на начальное и среднее профессиональное образование, млн. сом.....	33
Рисунок 2.12. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на начальное и среднее профессиональное образование.....	34
Рисунок 2.13. Текущие операционные расходы государственного бюджета на высшее образование, млн. сом	35
Рисунок 2.14. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на высшее образование.....	37
Рисунок 2.15. Текущие операционные расходы государственного бюджета на вспомогательные услуги в системе образования, млн. сом.....	38
Рисунок 2.16. Текущие операционные расходы государственного бюджета на вспомогательные услуги в системе образования по направлениям финансирования, млн. сом	39
Рисунок 2.17. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на вспомогательные услуги в системе образования.....	40
Рисунок 2.18 Структура утвержденных расходов РБ сектора образования на 2016 год по функциональной классификации	43
Рисунок 2.19: Структура утвержденных расходов РБ сектора образования на 2016 год по экономической классификации	44
Рисунок 2.20. Программный бюджет Министерства образования, 2016-2018 годы	46
Рисунок 4.1: Расходы домохозяйств на образование, в % к общим расходам на приобретение услуг	52

Рисунок 4.2: Средние месячные расходы домохозяйств на оплату за обучение, по уровням образования.....	53
Рисунок 4.3: Средние месячные расходы домохозяйств на оплату за обучение, по уровням образования.....	54
Рисунок 5.1: Валовой коэффициент охвата учащихся начального образования (оба пола), 2010-2015 гг.....	55
Рисунок 5.2: Валовой коэффициент охвата (ВКО) (оба пола) в среднем образовании..	56
Рисунок 5.3: Чистый коэффициент охвата учащихся в среднем образовании (оба пола).....	56
Рисунок 5.4: Валовой коэффициент образования учащихся (оба пола) в профессиональном образовании, 2010-2015 гг.....	56
Рисунок 5.6: Расходы из государственного бюджета на образование в процентах к ВВП, 2010-2015 гг.....	57
Рисунок 5.6: Расходы государственного бюджета на образование в процентах к общим расходам, 2010-2015 гг.....	58
Рисунок 5.7: Государственные расходы на начальное образование в процентах к ВВП, 2010-2015 гг.....	60
Рисунок 6.21. Распределение педагогических кадров Кыргызстана по уровням образования, %.....	64
Рисунок 6.222. Распределение детей, посещающих ДОО и педагогов по регионам, 2015 год, %.....	66
Рисунок 6.3. Наполняемость и обеспеченность ДОО, человек.....	67
Рисунок 6.4. Темп роста численности учащихся и учителей (без совместителей) в дневных общеобразовательных организациях, %.....	68
Рисунок 6.5. Распределение учащихся и учителей (без совместителей) в дневных общеобразовательных организациях по регионам, 2015 год, %.....	69
Рисунок 6.6. Распределение инженерно-педагогических работников и организаций начального профессионального образования по регионам, 2015 год, %.....	70
Рисунок 6.7. Распределение педагогических работников и организаций среднего профессионального образования по регионам, 2015 год, %.....	71
Рисунок 6.8. Распределение педагогических работников и организаций высшего профессионального образования по регионам, 2015 год, %.....	72
Рисунок 6.9. Средняя заработная плата, сомов в месяц.....	73
Рисунок 6.10. Средняя заработная плата по видам экономической деятельности в 2015 году, сомов в месяц.....	74
Рисунок 6.11. Средняя заработная плата по уровням образования в 2014-2015 годах, сомов в месяц.....	75

Список таблиц

Таблица 1.1: Система образования в Кыргызской Республике (КР)	14
Таблица 1.2: Государственные расходы на образование в Кыргызской Республике	15
Таблица 1.3: Государственные расходы на дошкольное образование в Кыргызской Республике.....	16
Таблица 1.4: Охват дошкольным образованием в Кыргызской Республике	16
Таблица 1.5: Охват начальным образованием в Кыргызской Республике	17
Таблица 1.6: Охват средним образованием в Кыргызской Республике	19
Таблица 1.7: Государственные расходы на высшее образование в Кыргызской Республике, Казахстане, Таджикистане и (2010-2014 гг.).....	19
Таблица 1.8: Охват высшим образованием в Кыргызской Республике (2010-2014 гг.).....	20
Таблица 1.9: Государственные расходы на среднее и среднее продолженное не высшее профессионально-техническое образование в Кыргызской Республике, Казахстане, и Финляндии (2010-2014 гг.).....	21
Таблица 1.10: Уровень охвата профессионально-техническим образованием в Кыргызской Республике.....	21
Таблица 2.1: Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на образование по уровням образования.....	25
Таблица 2.2: Текущие операционные расходы республиканского и местного бюджета на дошкольное образование, млн. сом.....	29
Таблица 2.3: Текущие операционные расходы государственного бюджета на школьное образование, млн. сом	31
Таблица 2.4: Текущие операционные расходы государственного бюджета на начальное и среднее профессиональное образование, млн. сом	34
Таблица 2.5: Текущие операционные расходы государственного бюджета на высшее образование, млн. сом	36
Таблица 2.6: Текущие операционные расходы государственного бюджета на вспомогательные услуги в системе образования, млн. сом.....	40
Таблица 3.1: Вклад доноров в сектор образования с 2010 года	48
Таблица 4.1: Потребление домохозяйств по статьям расходов	52
Таблица 4.2: Средние расходы домохозяйств на отдельные статьи, по уровням образования	53
Таблица 4.3: Средние расходы домохозяйств на дошкольное образование	54
Таблица 5.1: Текущие расходы в структуре государственных расходов на образование в Кыргызской Республике, Финляндии и Казахстане, 2013 г.	59
Таблица 5.2: Сравнение зарплат учителей (с 10-15-летним стажем) в нескольких странах	59
Таблица 5.3: Текущие расходы в процентах к государственным расходам на среднее образование в Кыргызской Республике, Финляндии и Казахстане в 2013 г.	61
Таблица 5.4: Педагогическая нагрузка в Кыргызской Республике и в некоторых других странах	62
Таблица 6.1: Численность занятого населения, тыс. человек.....	64
Таблица 6.2. Численность педагогических кадров в образовательных организациях Кыргызской Республики, человек.....	65
Таблица 6.3. Численность педагогического персонала в дошкольных организациях образования, человек.....	66
Таблица 6.4. Численность детей в дошкольных организациях образования.....	67
Таблица 6.5. Численность учащихся и педагогического персонала в дневных общеобразовательных организациях (школах), тыс. человек	67

Таблица 6.6. Численность учащихся и инженерно-педагогических работников в организациях начального профессионального образования, тыс. человек.....	69
Таблица 6.7. Численность учащихся и педагогических работников в организациях среднего профессионального образования, тыс. человек.....	71
Таблица 6.8. Численность учащихся и педагогических работников в организациях высшего профессионального образования, тыс. человек.....	72
Таблица 6.9. Средняя заработная плата работников образования по формам собственности, сомов в месяц.....	73

ГЛАВА 1: ВВЕДЕНИЕ

Проект развития сектора: «Укрепление системы образования» - это шестилетний проект, финансируемый Азиатским Банком Развития (2015-2021 гг.). Проект оказывает поддержку Министерству Образования и науки Кыргызской Республики в реформировании школьного образования через: (i) улучшение качества стандартов и учебно-методических материалов; (ii) повышение качества работы учителей и улучшение системы повышения квалификации учителей; (iii) расширение доступа к качественному образованию посредством 30-ти инновационных школ, расположенных во всех регионах страны; (iv) улучшение управления сектором.

Данный отчет запланирован в рамках компонента по улучшению управления сектором и призван оказать поддержку Правительству Кыргызской Республики в разработке политических рекомендаций по повышению эффективности бюджета. Отчет включает в себя обзор эффективности расходов на образование как по уровням образования, так и по источникам финансирования; сравнительный анализ финансирования образования; анализ обеспеченности педагогическими кадрами и рекомендации для улучшения процессов планирования и финансирования сектором образования.

1.1 Общий контекст

В Кыргызской Республике около 20 процентов годовых общегосударственных расходов приходится на сектор образования, и эта доля намного больше, чем в других странах Центральной Азии, таких как Казахстан (13%) и Таджикистан (15%), а также в странах Восточной Европы (около 12 процентов в Армении и Эстонии). Более того, Кыргызская Республика затратила 4.9 процента ВВП на сектор образования в 2005 году, но позже расходы возросли до 6.8 процентов в 2011 году. Эта цифра так же больше, чем в других странах, включая Малайзию (5.9%), Республику Корея (5.2%) и Японию (3.9%) (Шожа и Огава, в печати). Однако, ограниченные финансовые ресурсы затрачиваются на улучшение качества (АБР, 2014 г.). Согласно Всемирному Банку (2014 г.), в Кыргызской Республике увеличилось государственное финансирование сектора образования в последние годы, но в то же время в данном секторе имеются проблемы, связанные с эффективностью расходов и устойчивостью финансирования сектора.

На фоне подобного финансирования сектора образования, очень важно проведение комплексного обзора и анализа финансирования образования в Кыргызской Республике, включая текущих ресурсов государственного бюджета, частных средств, и вклада донорских организаций для того, чтобы оказать поддержку Министерству образования и науки (МОиН) в разработке рекомендаций по эффективности бюджета.

1.2 Цели и задачи анализа

Главной целью консультирования являются оказание поддержки Министерству образования и науки (МОиН) через обзор и анализ текущей финансовой системы в образовании, проведение мероприятий по развитию потенциала, а также разработка рекомендаций по улучшению эффективности бюджета. Задачи консультирования включают в себя комплексный анализ государственных и частных расходов на образовательный сектор в Кыргызстане, включая вклад партнеров по развитию; а

также разработку и оценку среднесрочного прогноза бюджета МОиН. Конкретные задачи включают в себя следующие следующие:

- (i) Проведение кабинетного анализа существующих исследований и отчетов о финансировании образования, подготовленных правительством и партнерами по развитию; обзор текущих схем финансирования сектора образования и других текущих проектов по образованию, включая государственную систему планирования и исполнения бюджета;
- (ii) Анализ ресурсов системы образования с 2010 по 2016 г.;
- (iii) Анализ текущих государственных расходов на образование с 2010 по 2016 г.;
- (iv) Анализ вклада партнеров по развитию в сектор образования с 2010 по 2016 г.;
- (v) Оценка расходов родителей на образование с 2010 по 2016 г.;
- (vi) Составление реестра работников государственных и муниципальных организаций образования и науки;
- (vii) Оценка среднесрочного прогноза бюджета МОиН;
- (viii) Рекомендации по 1) необходимым изменениям в системе финансирования образования в отношении системы государственных инвестиций, систем бюджетного процесса на центральном, областном, и школьном уровнях, и политике надбавки к заработной плате; 2) плану действий для увеличения бюджетов на операционные расходы и расходы на техобслуживание школ; и 3) улучшению эффективности бюджета для внесения на рассмотрение и обсуждение Правительством.

1.3 Понимание и интерпретация задач анализа

Задача 1:

Проведение кабинетного анализа через обзор существующих исследований и отчетов о финансировании образования, подготовленных правительством и партнерами по развитию; обзор текущей схемы финансирования сектора образования и других текущих проектов по образованию, включая государственную систему планирования и исполнения бюджета.

Консультанты ознакомятся с отчетами правительства и партнеров по развитию относительно финансирования и государственных расходов на образования в Кыргызской Республики, что включает в себя отчеты, опубликованные недавно ЮНИСЕФ, ЮНЕСКО и Всемирным Банком.

Задача 2:

Анализ ресурсов системы образования с 2010 г. по 2016 г.

В рамках данной задачи консультанты проведут детальный анализ динамики финансирования сектора образования, акцентируя внимание на ключевых индикаторах, таких как доля ВВП, доля общегосударственных расходов, расходы на душу населения с 2010 по 2016 годы. В данном анализе будут рассмотрены следующие моменты: (i) источники финансирования (республиканский бюджет, местные бюджеты, стимулирующие гранты, донорские средства, платные услуги, неформальные платежи); (ii) регионы (районы, города областного и республиканского подчинения); (iii) подчиненность (Министерство образования и науки, другие министерства и ведомства); (iv) подушевое финансирование уровней образования (дошкольное,

школьное, внешкольное, начальное профессиональное, среднее профессиональное, высшее профессиональное и др.).

Консультанты проведут встречи со следующими учреждениями для сбора данных и документов: Министерство финансов (управление финансирования социальной сферы, управление местных бюджетов; департамент госинвестиций); МОН (управление бюджетной политики, финансового анализа и инвестиций; департамент инвестиционного развития, мониторинга и оценки); Мэрия г. Бишкек (финансовое управление); и Национальный статистический комитет.

Задача 3:

Анализ текущих государственных расходов на образование; сравнительный анализ с показателями других стран (например, Россия, Казахстан, Таджикистан, Финляндия.); концентрируясь на начальном и среднем образовании.

Консультантами будет проведен детальный анализ текущих общегосударственных расходов (без учета капитальных инвестиций) на образование в разрезе уровней образования на период 2010-2016 гг. Данный анализ будет включать следующую информацию: а) средняя заработная плата педагогов, технического и младшего обслуживающего персонала, в том числе гарантированная стимулирующая зарплата; б) педагогическая нагрузка; в) доля расходов на оплату временной нетрудоспособности и замену временно отсутствующего работника в фактических расходах на оплату труда школьного образования; г) соотношение зарплатных и незарплатных (товары и услуги) расходов; д) выплату стипендий организациям профессионально-технического образования; е) питания в организациях образования интернатного типа. Консультанты будут тесно работать с МОиН (управление бюджетной политики, финансового анализа и инвестиций) и Министерством финансов.

Задача 4:

Анализ общих объемов инвестиций со стороны партнеров по развитию в сектор образования с 2010 по 2016 гг.

Для выполнения данной задачи, консультанты будут собирать данные и информацию у каждого ключевого партнера по развитию, который оказывает поддержку сектору образования. Будут проведены встречи со следующими организациями: АБР, ЕС, ЮНИСЕФ и Всемирный Банк.

Задача 5:

Оценка расходов родителей на образование с 2010 по 2016 гг.

Консультанты проведут анализ расходов родителей на дошкольное и школьное образование на основе обследования домохозяйств в региональном разрезе (районы, города областного и республиканского подчинения) по направлениям. Анализ будет включать следующие вопросы: оплата за обучение; платежи за ремонт школ; расходы за учебники; сборы на общественные фонды (например, неформальные платежи). Консультанты посетят Национальный статистический комитет для получения агрегированных данных. Если этого будет недостаточно, будет проведен анализ необработанных данных обследования домохозяйств.

Задача 6:

Составление реестра работников государственных и муниципальных организаций образования и науки

Консультанты проведут анализ реестра количества сотрудников государственных и муниципальных организаций образования и науки, подведомственных МОН на начало 2016/2017 учебного года. Информация будет представлена: по типам организаций и в региональном разрезе (районы, города областного и республиканского подчинения).

Задача 7:

Оценка среднесрочного прогноза бюджета МОиН

Консультанты изучат среднесрочный прогноз бюджета МОН в тесном сотрудничестве с экспертами Министерства финансов и МОН (управления бюджетной политики, финансового анализа и инвестиций).

Задача 8:

Рекомендации по 1) необходимым изменениям в системе финансирования образования в отношении системы государственных инвестиций, систем бюджетного процесса на центральном, областном, и школьном уровнях, и политике надбавки к заработной плате; 2) плану действий для увеличения бюджетов на операционные расходы и расходы на техобслуживание школ; и 3) улучшению эффективности бюджета для рассмотрения и обсуждения Правительством.

На основе полученных результатов анализа целей 1-7, консультанты представят рекомендации.

1.4 Обзор сектора образования Кыргызстана

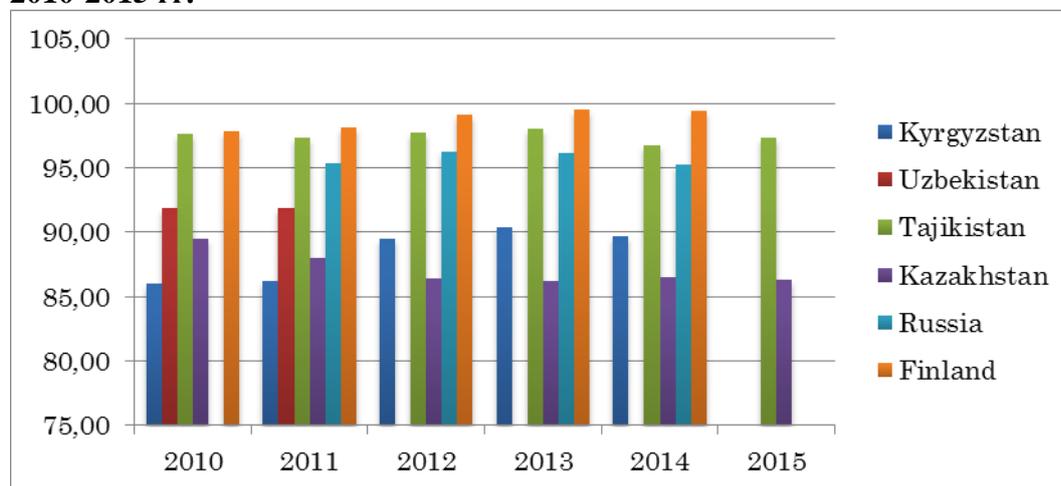
Цели «Образования для всех» (ОдВ) ожидалось достичь к 2015 году, однако, прошло больше года, а многие страны все еще сталкиваются с трудностями в процессе достижения некоторых целей (Глобальный отчет ОдВ, 2015 г.). В связи с тем, что образование является самым мощным инструментом для сокращения бедности и неравенства, а также является основой стабильного роста (Патринос, 2016 г.) в 2016 году организации ООН провели обсуждения и запустили Цели Устойчивого Развития (ЦУР), среди которых Цель 4 посвящена обеспечению качественного образования для всех к 2030 году.

Кыргызская Республика, горная страна, не имеющая выхода к морю, получила независимость от Советского Союза в 1991 году, но, так же, как и в других странах Центральной Азии, пережитки советской системы образования и переходный процесс продолжают ставить преграды перед страной и ее образовательными организациями. В то время как достигнуты некоторые успехи в улучшении образования, остаются сложности с обеспечением доступа к бесплатному обязательному образованию хорошего качества для всех детей (ЮНИСЕФ, 2014 г.). Распад Советского Союза и активная роль конкуренции привели к повсеместным переменам в структуре и направлениях Кыргызской экономики (Mertaugh, 2004 г.). Более того, страна пережила два крупных государственных переворота в 2005 и 2010 годах, которые вместе с другими факторами, такими как нестабильная политическая ситуация, межэтнические конфликты, и экономический спад, замедлили процесс развития страны. Социальные

секторы, включая образование, пережили множество реформ, но темп их развития слишком медленен для удовлетворения современных потребностей населения.

Кыргызская Республика тратит огромные ресурсы на образование (более 20 процентов от общих расходов государственного бюджета), но результаты неудовлетворительны (Хоу, 2011 г.). Кыргызская Республика дважды заняла последние места по математике, наукам и чтению среди стран, участвовавших в тестированиях 2006 и 2009 гг. в рамках Программы международного оценивания образовательных достижений учащихся (PISA). Национальное выборочное тестирование также показало подобную тенденцию низкой успеваемости. В дополнение, в контексте внутренней эффективности, чистого коэффициента охвата учащихся (ЧКО) начальных классов, например, страна стоит ниже чем другие страны региона, и намного отстает от России или Финляндии, как представителей развитых стран. В период с 2010 по 2015 гг., ЧКО в Кыргызской Республике держался ниже 90%, в то время как в России или Таджикистане охват превышал 95%, а в Финляндии составил около 98-99% (Рис. 1.1).

Рисунок 1.1: Чистый коэффициент охвата учащихся начальных школ (оба пола), 2010-2015 гг.



Источник: Составлен авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Попытки улучшить качество образования без изменения подходов финансирования и управления образованием приведут к небольшому прогрессу. Один из важных аспектов реформирования политики образования является обзор соотношения достаточности, равенства и справедливости, и эффективности государственных расходов. То, как ресурсы инвестируются и используются намного важнее, чем сами объемы ресурсов, и имеет больше воздействие на академические достижения учеников (Всемирный Банк, SABER, 2013 г.).

1.4.1 Образовательная система в Кыргызской Республике

В соответствии с реформами, дети начинают ходить в школу в возрасте семи лет и должны закончить девять классов. Общеобразовательная программа имеет три уровня: с первого по четвертый класс (начальное образование), с пятого по девятый класс (основное общее), и десятый и одиннадцатый классы (среднее общее). Классы с пятого по девятый рассматриваются как базовое образование, а десятый и одиннадцатый

классы – как среднее образование в Кыргызской Республике (КР), что совпадает с международной стандартной классификацией образования Института статистики ЮНЕСКО как нижнее среднее и верхнее среднее образование. Таким образом, для международного использования, авторы данного анализа будут называть базовое среднее и среднее образование как нижнее и верхнее среднее образование. Образование в Кыргызстане обязательно до 9 класса и базовое образование предоставляется государственными учреждениями образования бесплатно.

Таблица 1.1: Система образования в Кыргызской Республике (КР)

Образование	Уровень	Классы	Возраст	Кол-во лет	Примечания
Дошкольное	Дошкольное образование		6 мес. – 6/7 лет	6	Дошкольное образование не обязательно
Начальное	Начальное общее образование	1-4	7-9	4	
Среднее	Основное общее образование/ первый этап среднего образования	5-9	10-15	5	Этот уровень также является промежуточным
	Среднее общее образование/ второй этап среднего образования	10-11	15-16	2	
Профессионально-техническое	Профессионально-техническое образование		15-17	3	Профтехобразование также охватывает среднее образование
Высшее профессиональное	Бакалавриат			4	Степень бакалавра
	Магистратура			2	Степень магистра
	Докторантура			3	Степень доктора наук

Источник: Составлено авторами на основе информации МОН и Института статистики ЮНЕСКО, 2015 г.

1.4.2 Основы в Кыргызской Республики

Конституция Кыргызской Республики, Закон «Об образовании» и ряд национальных программ об образовании определяют основные принципы и задачи в сфере образования для обеспечения равного доступа к качественному образованию. Более того, вышеуказанные документы о государственной политике в сфере образования призывают к необходимости обновления содержания учебных технологий и улучшения качества обучения, а также более эффективного и целесообразного использования ресурсов. Образование в Кыргызской Республике - это комплексная система воспитания и обучения, отвечающая интересам личности, общества и государства, в целях морального и интеллектуального развития нации. Некоторые важные законы и другие НПА, касающиеся сектора образования Кыргызской Республики и его развития, перечислены в приложении 2: Таблица 1А. Министерство образования придает особое значение развитию системы образования, обеспечивающей студентов знаниями и навыками в соответствии с требованиями рыночной экономики, а также стремится улучшить как качество, так и эффективность образования.

1.4.3 Управление образованием Кыргызской Республики

Министерство образования и науки (МОиН) несет ответственность за политику образования и ее реализацию, разработку стратегии развития образования,

государственных стандартов образования, в целях обеспечения права на образование и равного развития между регионами. Более того, введение инновационных практик, развитие учебного плана, процедур сдачи государственных экзаменов, обучение и повышение квалификаций учителей средних школ, статистическая поддержка и мониторинг, а также координация международного сотрудничества в сфере образования являются ответственностью МОиН. Министерство возглавляет министр, назначаемый Президентом, и состоит из управлений дошкольного, школьного, высшего профессионального и среднего профессионального образования.

Управления министерства – это независимые структурные подразделения министерства, которые выполняют функции организации и координируют государственную политику. Деятельность данных управлений построена в соответствии с Конституцией (Министерство образования, 2014). Семь областей Кыргызской Республики делятся на сорок районов. В каждой области и в каждом районе есть отделы образования. Областные отделы образования отвечают за среднее образование и администрируют профессионально-техническое и высшее образование. Районные отделы образования ответственны за дошкольное и начальное образования, а также администрируют среднее образование.

Кыргызская Академия Образования (КАО) при МОиН несет ответственность за разработку учебного плана, учебников и учебных материалов по всем предметам учебного плана для всех классов. Подробная информация об управлении образованием в Кыргызской Республике представлена в приложении: Таблица 2А. В целом, учебный год начинается в сентябре и заканчивается в мае. Учебный год состоит из тридцати трех рабочих недель для первого класса начальной школы, и не менее тридцати четырех недель в других классах. Продолжительность каникулярного периода в течение учебного года составляет не менее восьми недель. На уровне высшего профессионального образования, академический год начинается в сентябре и заканчивается в июне во многих учреждениях. Год делится на два семестра, каждый из которых состоит из 17-18 недель в обучении на бакалавра, и 15-16 недель на дальнейших уровнях. В настоящее время, уровень грамотности населения Кыргызской Республики составляет 99,76 процентов (Всемирный Банк, 2016 г.).

1.4.4 Финансирование образования в Кыргызской Республике

В Таблице 1.2 показана статистика о государственных расходах на образование как доли ВВП и общих государственных расходов. В сравнении с другими Центрально-Азиатскими странами, государственные расходы кажутся стандартными, однако в сравнении с Финляндией, государственных расходов недостаточно для дальнейшего развития образования Кыргызстана. Также, государственные расходы на образование в структуре общих государственных расходов выше, чем в других странах, хотя результаты в сфере образования являются ниже стандартных.

Таблица 1.2: Государственные расходы на образование в Кыргызской Республике

Гос. Расходы на образование в % к ВВП							Гос. Расходы на образование в % от общих гос. расходов						
Год		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
12345	Кыргызстан	5.82	6.79	7.38	6.78	5.53	н.д.	15.68	18.17	18.2	17.77	16.11	н.д.
	Таджикистан	4.01	3.94	4.02	н.д.	н.д.	5.23	15.33	14.56	16.35	н.д.	н.д.	16.28

Гос. Расходы на образование в % к ВВП							Гос. Расходы на образование в % от общих гос. расходов						
Казахстан	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	2.79	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	11.89	
Россия	н.д.	н.д.	4.15	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	11.15	н.д.	н.д.	н.д.	
Финляндия	6.54	6.48	7.19	7.18	н.д.	н.д.	11.94	11.92	12.81	12.47	н.д.	н.д.	

Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Примечание: н.д. – нет данных.

1.4.5 Воспитание и образование детей младшего возраста/Дошкольное образование

Дошкольное образование – это подготовка детей к начальной школе, а точнее обучение грамоте, счету, рисованию, и музыке. Ясли принимают детей возрастной группы 1.5-3 года, а садики предназначены для детей от 3 до 6/7 лет. Согласно Закону «О дошкольном образовании», основными задачами раннего обучения и развития детей являются: (i) сохранение и укрепление физического, психического и духовного здоровья ребенка; (ii) воспитание гражданственности, патриотизма, уважения к государственным символам, государственному, официальному и родному языку, уважительного отношения к различным культурам и окружающей среде, и; (iii) развитие творческих способностей ребенка в соответствии с его возрастом, интеллектуальными и физическими возможностями (ЮНЕСКО, 2015 г.). Ниже представлена Таблица 1.3: Государственные расходы на дошкольное образование в Кыргызской Республике в процентах к государственным расходам на образование отражает долю государственных расходов на дошкольное образование в Кыргызской Республике, в которой наблюдается тенденция к увеличению за последние годы, за исключением капитальных расходов как доли общих расходов на дошкольные учреждения:

Таблица 1.3: Государственные расходы на дошкольное образование в Кыргызской Республике

Факты о расходах на дошкольное образование (проценты)	2010	2011	2012	2013
Государственные расходы на дошкольное образование в % к ВВП	0.47	0.58	0.69	0.73
Расходы на дошкольное образование в структуре общегосударственных расходов (%)	1.27	1.54	1.71	1.90
Расходы на дошкольное образование в структуре государственных расходов на образование (%)	8.10	8.50	9.39	10.70
Общая оплата труда сотрудников в структуре расходов на дошкольные образовательные учреждения (ДОУ) (%)	40.91	51.65	55.46	51.79
Текущие расходы, без учета оплаты труда, в структуре общих государственных расходов на ДОУ, (%)	55.70	46.74	42.92	44.20

Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

В Таблице 1.4 показан коэффициент охвата дошкольным образованием в Кыргызской Республике на период 2010-2014 гг., где очевиден большой разрыв между валовым и чистым коэффициентами охвата дошкольным образованием. Оба коэффициента охвата намного отстают от международного стандарта, особенно учитывая уровень расходов на дошкольное образование. За пятилетний период, доля охвата в Кыргызской Республике недостаточно выросла, с учетом финансирования образования.

Таблица 1.4: Охват дошкольным образованием в Кыргызской Республике

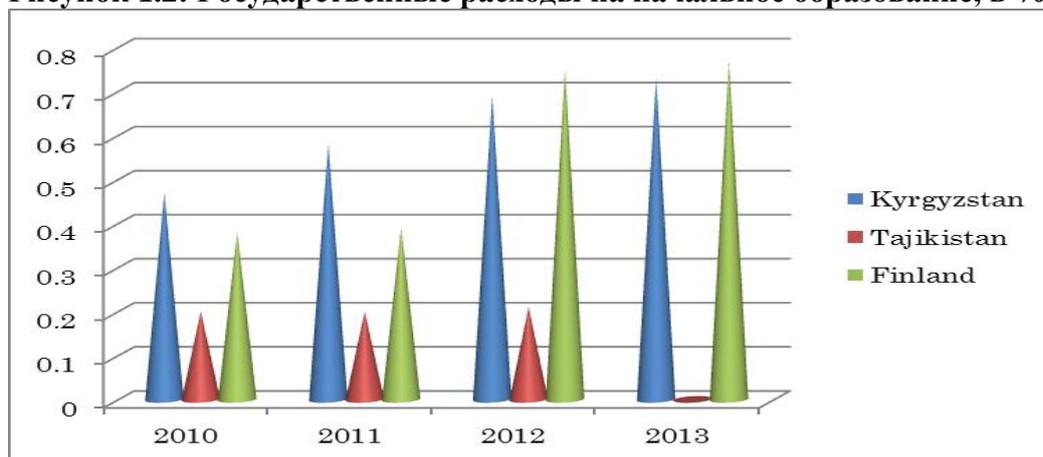
Факты об охвате дошкольным образованием (%)	2010	2011	2012	2013	2014
Валовой коэффициент охвата, оба пола	18.62	20.15	23.98	26.25	25.33
Валовой коэффициент охвата, девочки	18.79	20.15	24.21	26.48	25.34
Валовой коэффициент охвата, мальчики	18.45	20.16	23.75	26.04	25.31
Чистый коэффициент охвата, оба пола	15.34	16.62	20.16	22.19	24.00
Чистый коэффициент охвата, девочки	15.50	16.70	20.37	22.47	24.04
Чистый коэффициент охвата, мальчики	15.19	16.55	19.95	21.92	23.96
Доля девочек в дошкольном образовании	49.52	49.06	49.57	49.49	49.06

Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

1.4.6 Начальное образование

Начальное образование в Кыргызской Республике длится четыре года и является обязательным, и обычно на данном этапе дети приобретают базовые навыки чтения, письма, арифметики, элементов теоретического мышления, получают базовые навыки самоконтроля в образовательной деятельности, культуры поведения и речи, личной гигиены и здорового образа жизни (ЮНИСЕФ, 2014 г.). Рисунок 1.2 представляет государственные расходы на начальное образование в доле к ВВП Кыргызской Республики, Таджикистана и Финляндии. Расходы на начальное образование в Финляндии выше, чем в этих двух странах. Расходы на начальное образование как доля ВВП в течение рассматриваемого периода продолжали расти. Более того, Таблица 1.5 отражает уровень охвата и успеваемости учеников начальных школ Кыргызской Республики как ниже стандартного уровня, при этом имеется разрыв между валовым и чистым коэффициентами охвата, ЧКО (чистый коэффициент охвата) среди девочек ниже чем среди мальчиков.

Рисунок 1.2: Государственные расходы на начальное образование, в % к ВВП



Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Таблица 1.5: Охват начальным образованием в Кыргызской Республике

Факты об охвате начальным образованием (%)	2010	2011	2012	2013	2014
Валовой коэффициент охвата, начальное обр., оба пола	97.98	98.44	102.95	106.07	107.67
Чистый коэффициент охвата, начальное обр., оба пола	86.05	86.23	89.49	90.38	89.69
Чистый коэффициент охвата, начальное обр., девочки	85.41	85.64	88.65	89.39	88.81

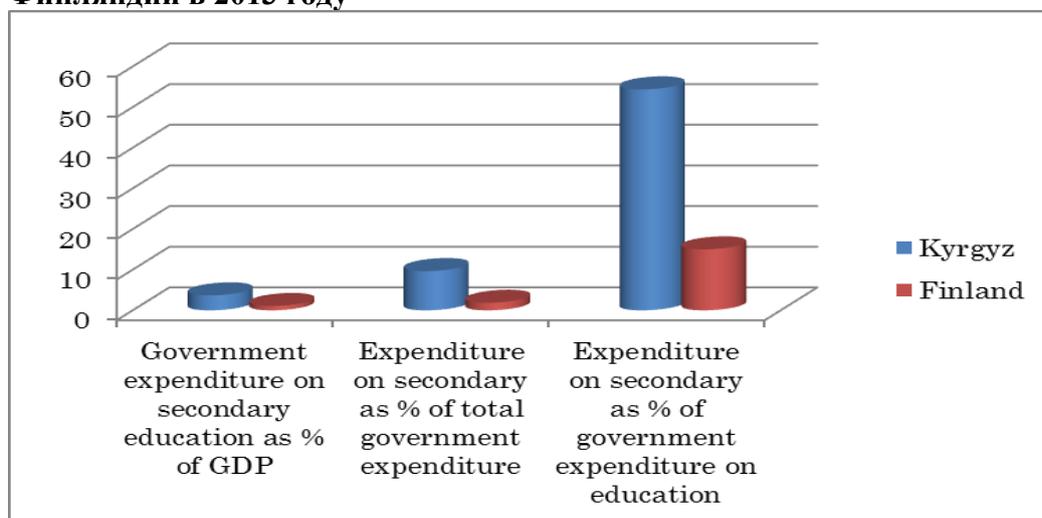
Чистый коэффициент охвата, начальное обр., мальчики	86.68	86.79	90.30	91.33	90.53
Уровень завершения начального образования, оба пола	95.49	93.98	95.20	100.30	105.01
Коэффициент выживаемости до последнего класса начальной школы, оба пола	95.29	97.05	97.74	98.79	нет данных
Уровень повторяемости в начальном образовании (все классы), оба пола	0.07	0.06	0.04	0.03	нет данных
Совокупный уровень выбытия до последнего класса начального образования, оба пола	4.71	2.95	2.26	1.21	нет данных

Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

1.4.7 Среднее образование

Данные Всемирного Банка (2013 г.) отражают тот факт, что государственные расходы на одного ученика средней школы (в долларах США) в Финляндии составляет 5363,52; в Казахстане – 2590,32; и в Кыргызской Республике – 425,63. Исходя из этих данных, расходы Кыргызской Республики на одного ученика средней школы намного меньше чем в сравниваемых двух странах. На Рисунке 1.3 показаны сравнительные расходы на образование Кыргызской Республики и Финляндии в 2013 году. При этом, государственные расходы на среднее образование в процентах к ВВП, к общим государственным расходам и к расходам на образование в Кыргызской Республике выше чем в Финляндии.

Рисунок 1.3: Расходы на среднее образование в Кыргызской Республике и Финляндии в 2013 году



Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Программа основного общего образования обеспечивает развитие личных интересов учеников, их способностей и социального самоопределения. В Таблице 1.6 показан уровень охвата основным общим образованием в 2010-2015 гг. Согласно Закону «Об образовании», общеобразовательные учреждения должны обеспечивать права граждан на образование на их родном языке. В основном, обучение проводится на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках. Более того, в некоторых школах языками обучения являются узбекский и таджикский (Министерство образования и науки, 2014 г.).

Таблица 1.6: Охват средним образованием в Кыргызской Республике

Факты об охвате средним образованием (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Валовой коэффициент охвата, основное общее, оба пола	100.02	100.97	104.51	107.07	108.81	111.54
Валовой коэффициент охвата, среднее образование, оба пола	97.73	99.09	101.29	101.87	105.48	109.11
Валовой коэффициент охвата, старшие классы, оба пола	93.01	95.26	94.66	90.79	98.02	103.31
Чистый коэффициент охвата, основное общее, оба пола	89.35	89.48	89.96	90.33	89.05	88.47
Чистый коэффициент охвата, среднее образование, оба пола	91.86	92.15	92.78	92.66	95.95	98.10
Чистый коэффициент охвата, старшие классы, оба пола	69.58	71.45	70.07	69.11	70.56	69.41
Ученики среднего образования, обучающиеся по общим образовательным программам, оба пола	87.92	88.82	89.23	90.10	88.83	88.67
Ученики среднего образования, обучающиеся по программам профессионального образования, оба пола	12.08	11.18	10.77	9.90	11.17	11.33
Ученики старших классов, обучающиеся по общим образовательным программам, оба пола	60.99	64.69	64.73	65.23	61.02	59.52
Ученики старших классов, обучающиеся по программам профессионального образования, оба пола	39.01	35.31	35.27	34.77	38.98	40.48

Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

1.4.8 Высшее образование

Образовательные программы в высших учебных заведениях Кыргызстана предоставляются для уровней бакалавриата, магистратуры, программ специалистов и послевузовского обучения. Согласно ОЭСР (2008 г.), оказалось, что в Кыргызской Республике наибольшие частные источники финансирования в мире. Согласно данным Всемирного Банка, государственные расходы на одного студента составляли 166,12 долларов США и 223,27 долларов США в 2010 и 2013 годах соответственно. Таблица 1.7 представляет государственные расходы на высшее образование в % к ВВП, к общегосударственным расходам и, наконец, в % к государственным расходам на образование. Исходя из данных, расходы на высшее образование в Кыргызской Республике выше, чем в других Центрально-Азиатских странах, но намного ниже, чем в Финляндии.

Таблица 1.7: Государственные расходы на высшее образование в Кыргызской Республике, Казахстане, Таджикистане и (2010-2014 гг.)

Страна	в % к ВВП					в % к общегосударственным расходам					в % к государственным расходам на образование			
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013
Финляндия	2.08	2.08	2.05	2.01	NA	3.80	3.82	3.66	3.50	NA	31.85	32.02	28.56	28.04
Таджикистан	0.40	0.33	0.45	0.46	NA	1.54	1.22	1.83	1.65	NA	10.08	8.40	11.18	NA
Казахстан	NA	NA	NA	0.45	0.39	NA	NA	NA	2.22	1.77	NA	NA	NA	NA
Кыргызская Республика	0.90	NA	0.89	0.87	NA	2.43	NA	2.19	2.27	NA	15.52	NA	12.03	12.78

Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Примечание: NA = нет данных

Согласно данным Всемирного Банка (2014 г.), индекс гендерного равенства в высшем образовании в Кыргызской Республике – 1.30, что является выше, чем в других странах Центральной Азии и некоторых развитых странах. Валовой коэффициент охвата от уровня начального образования до высшего образования для обоих полов – 79,42%, что указывает на самый низкий показатель среди других Центрально-Азиатских стран, также как Финляндии (Таблица 1.8).

Таблица 1.8: Охват высшим образованием в Кыргызской Республике (2010-2014 гг.)

Факты о высшем образовании (%)	2010	2011	2012	2013	2014
Валовой коэффициент охвата высшим образованием, оба пола	42.03	41.18	Нет данных	47.33	45.92
Валовой коэффициент охвата высшим образованием, девушки	47.51	45.65	Нет данных	53.40	52.08
Валовой коэффициент охвата высшим образованием, юноши	36.56	36.74	Нет данных	41.40	39.94
Валовой коэффициент охвата с начального по высшее, оба пола	72.76	74.14	Нет данных	77.72	79.42
Валовой коэффициент охвата с начального по высшее, девушки	74.10	75.26	Нет данных	79.55	81.51
Валовой коэффициент охвата с начального по высшее, юноши	71.45	73.06	Нет данных	75.95	77.41
Процент девушек в высшем образовании	56.42	55.25	Нет данных	55.80	55.84
Процент студенток-выпускниц вузов	60.57	59.97	61.37	60.13	Нет данных

Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

1.4.9 Профессиональное образование

Система профессионально-технического образования (ПТО) делится на три уровня: (i) начальное профессиональное образование (НПО); (ii) среднее профессиональное образование (СПО), и; (iii) высшее профессиональное образование (ВПО). Целью НПО является обучение молодежи в соответствии со спросом на квалифицированную рабочую силу. С 1994 года, НПО находилось под контролем Министерства труда и социальной защиты, в то время как СПО и ВПО относились к Министерству образования и науки (МОиН). Министерство образования и науки вовлечено в НПО только а части определения требований к предметам общеобразовательной программы, включаемым учебный план профессионального образования. Согласно данным Всемирного Банка, валовой и чистый коэффициенты охвата средним образованием за 2010-2015 гг. имеют большой разрыв, что является тревожным сигналом и ставит огромный вызов перед устойчивым развитием ПТО в Кыргызской Республике.

Возраст вступления в ПТО часто определяется требованием об окончании 9 или 11 лет общего образования. Ученики в возрасте 16 лет, которые закончили 9-класс общего образования обычно продолжают по программам общего образования, которые длятся 2 или три года. Те, кто закончил 11-класс общего образования обычно приступают к годичной программе ПТО. Кроме того, ПТО предоставляют частные учебные заведения через неформальные образовательные программы. Например, это могут быть неправительственные организации, частные обучающие организации, специализированные профессиональные организации и частные репетиторы/тренеры,

включая внешних международных экспертов, которые могут выступать в качестве преподавателей (Агентство профессионально-технического образования, 2009 г.). Профессиональное образование помогает усилению устойчивого экономического роста и создает возможности трудоустройства наряду с прогнозом ВВП. Правительство Кыргызстана взяло на себя обязательство улучшить условия для роста частного сектора.

На таблице 1.9 представлены расходы на среднее и среднее продолженное не высшее образование в виде доли государственных расходов на образование, общегосударственных расходов и в процентах к ВВП в трех странах: Финляндии, Кыргызстане, и Российской Федерации.

Таблица 1.9: Государственные расходы на среднее и среднее продолженное не высшее профессионально-техническое образование в Кыргызской Республике, Казахстане, и Финляндии (2010-2014 гг.)

Государственные расходы	Среднее и продолженное среднее профтех образование в % к гос. расходам на образование		Среднее и продолженное среднее профтех образование в % к общегосударственным расходам		Среднее и продолженное среднее профтех образование в % к ВВП	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Страна	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Финляндия	17.38	NA	2.22	NA	1.25	NA
Кыргызская Республика	NA	4.35	NA	0.77	NA	0.29
Российская Федерация	4.18	NA	0.46	NA	0.17	NA

Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Основываясь на данных Всемирного Банка (2014 г.), таблица 1.10 представляет процент охвата профессиональным образованием в Кыргызской Республике. Процент студентов, учащихся в организациях ПТО очень низкий, особенно учитывая уровень государственного финансирования.

Таблица 1.10: Уровень охвата профессионально-техническим образованием в Кыргызской Республике

Уровень охвата ПТО	2010	2011	2012	2013	2014
% девушек в начальном профессиональном образовании	1.89	7.66	NA	6.83	9.42
% девушек в среднем профессиональном образовании	8.45	28.06	NA	26.46	34.11
% юношей в начальном профессиональном образовании	4.83	10.01	NA	8.62	10.97
% юношей в среднем профессиональном образовании	21.71	37.12	NA	33.91	40.33
% девушек в среднем продолженном ПТО	38.49	35.07	35.94	39.97	NA
Студенты в среднем образовании, поступившие в проф.тех. программы, оба пола	3.39	8.86	NA	7.75	10.21
Студенты в верхнем среднем образовании, поступившие в проф. Тех. Программы, оба пола	15.20	32.65	NA	30.23	37.25

Источник: Составлено авторами на основе статистики Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

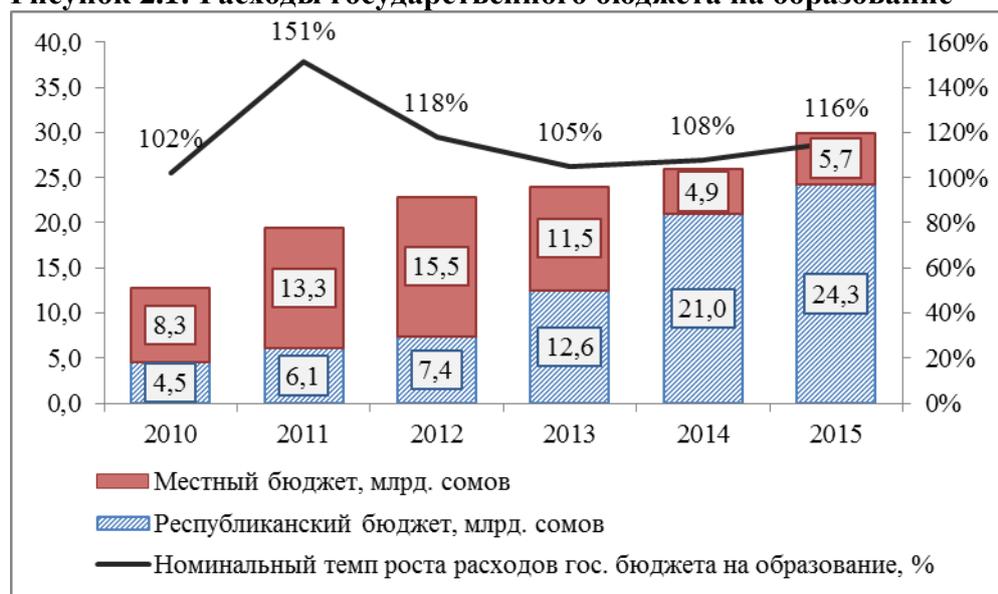
Примечание: NA – нет данных.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ НА ОБРАЗОВАНИЕ

2.1 Источники финансирования

Система образования Кыргызской Республики финансируется из трех источников: государственный бюджет, частные средства и внешняя помощь. Государственный бюджет включает финансирование, как из республиканского бюджета, так и из местных бюджетов. Государственный бюджет является основным источником финансирования образования в Кыргызской Республике. За период с 2010 года по 2015 год совокупные государственные расходы на образование, включая специальные средства и внешние кредиты и гранты ПГИ, возросли с 12,8 до 30¹ млрд. сомов, то есть более чем в 2,3 раза. Относительно ВВП расходы государственного бюджета на образование возросли с 5,8% в 2010 году до 7,1% в 2015 году. В совокупных расходах государственного бюджета доля расходов на финансирование образования постепенно возрастает и в 2015 году составила уже 22,3% относительно 18,6% в 2010 году. Рост объемов финансирования образования из государственного бюджета за последние годы в значительной степени обусловлен повышением заработной платы учителям в 2011 и в 2015 годах (рис. 2.1).

Рисунок 2.1: Расходы государственного бюджета на образование



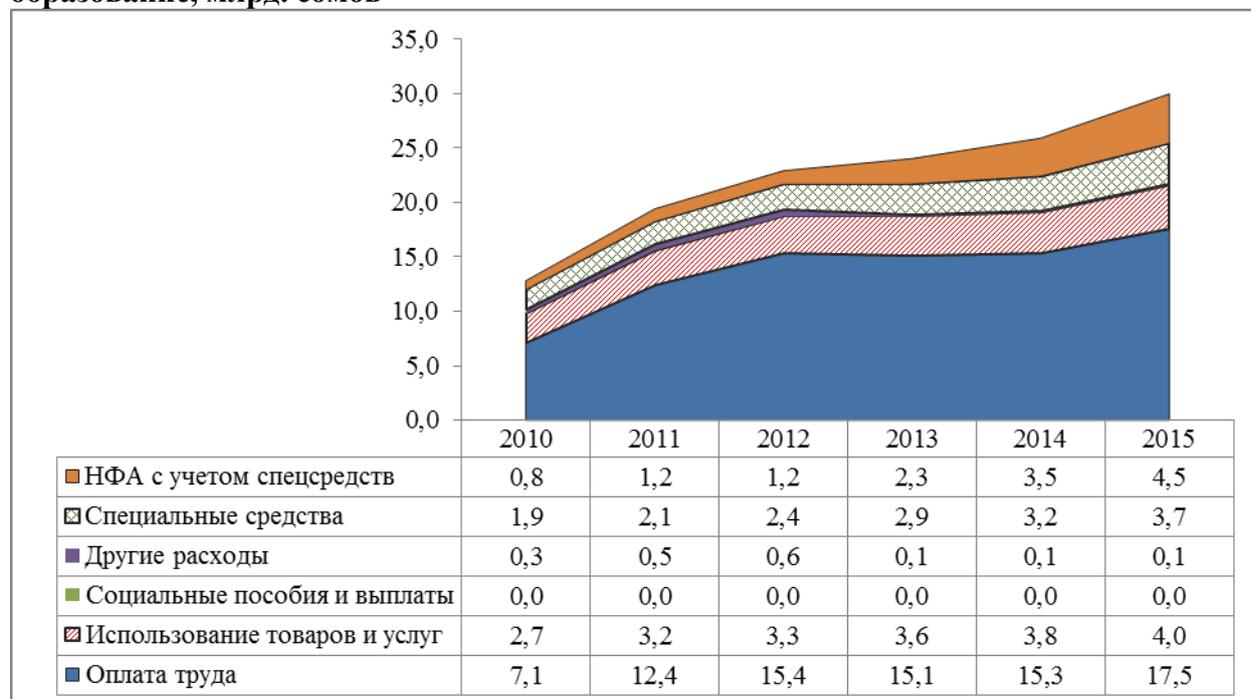
Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Высокий удельный вес государственных расходов на образование, прежде всего, обусловлен необходимостью производить социально значимые выплаты работникам сферы образования, такие как заработная плата. Распределение бюджетных средств по экономическим статьям бюджетной классификации демонстрирует значительный перевес в сторону расходов по фонду оплаты труда над другими статьями (рис. 2.2). В результате финансирование расходов, связанных с обеспечением собственно учебного процесса, содержанием материально-технической базы учебных заведений и их

¹ Данные по исполнению бюджета, Министерство финансов КР. Отражают общий объем расходов государственного бюджета, который включает в себя расходы для проведения операционной деятельности и расходы на приобретение нефинансовых активов

развитием остается недостаточным. При этом эффективность финансирования образования в условиях дефицита бюджетных средств может быть снижена за счет ограничений в маневрировании имеющимися ресурсами, из-за необходимости соблюдения принципа их целевого использования в соответствии с требованиями финансовых органов.

Рисунок 2.2: Распределение совокупных расходов государственного бюджета на образование, млрд. сомов



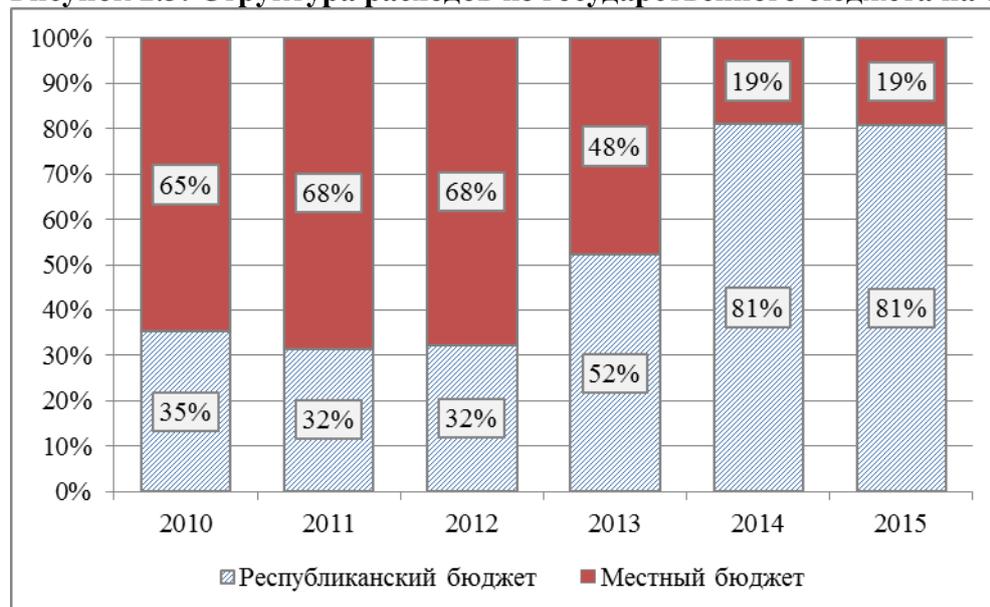
Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

В последние годы в системе образования идет планомерное реформирование и одним из его важнейших этапов стал перевод с 1 августа 2013 года большей части расходов на обеспечение учебного и воспитательного процессов государственных организаций образования из местного бюджета на финансирование из средств республиканского бюджета (за исключением города Бишкек). В результате кардинально изменилась структура финансирования образования (рис. 2.3).

В соответствии с постановлением Правительства КР «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики» из республиканского бюджета через Министерство образования и науки Кыргызской Республики финансируются:

- расходы государственных общеобразовательных организаций, за исключением расходов на коммунальные услуги и на содержание зданий и помещений;
- расходы районных и городских отделов образования, централизованных бухгалтерий при районных и городских отделах образования и методическая работа;
- расходы по фонду оплаты труда дошкольных, внешкольных и других организаций образования.

Рисунок 2.3: Структура расходов из государственного бюджета на образование



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

За счет бюджетов органов местного самоуправления финансируются² расходы на коммунальные услуги и содержание зданий и помещений общеобразовательных организаций, а также все расходы (кроме заработной платы и отчислений в Социальный фонд) дошкольных, внешкольных и других организаций образования. Исключением является город Бишкек, из бюджета которого финансируются расходы на обеспечение учебного и воспитательного процессов государственных организаций образования города.

Средства, высвобождаемые в результате оптимизации учебных планов в соответствии с постановлением Правительства КР "О поэтапном сокращении учебной нагрузки в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики"³, не подлежат изъятию и направляются на материальное стимулирование персонала школ, а также на организацию предшкольной подготовки детей.

В настоящее время действует Порядок⁴ формирования и исполнения расходов общеобразовательных организаций Кыргызской Республики. Данный Порядок определяет механизм финансирования расходов общеобразовательных организаций из средств республиканского и местных бюджетов. В соответствии с Порядком Министерство образования и науки КР определяет общие расходы общеобразовательных организаций в разрезе районов (городов) на основе стандарта и численности учащихся. При этом составление и утверждение смет расходов

² До 2018 года согласно Постановлению ПКР от 30 мая 2013 года № 302 «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики»

³ от 23 марта 2012 года № 202

⁴ Утвержден постановлением ПКР от 30 мая 2013 года № 302

организаций в пределах бюджета, определенного МОН, является функцией районных и городских отделов образования.

Ограниченные возможности бюджета не позволяют в полной мере реализовывать реформы в сфере образования. Привлекаемая в сектор образования внешняя помощь играет немаловажную роль с точки зрения государственного бюджета. На данный момент номинально существуют три основных пути оказания внешней помощи:

- 1) Поддержка в рамках Широкосекторального подхода (SWAp);
- 2) Реализация проектов в рамках программы государственных инвестиций;
- 3) Реализация проектов напрямую (параллельное финансирование).

Считается, что начиная с 2013 года, часть средств от международных доноров начала поступать в рамках Широкосекторального подхода (SWAp), предусматривающего аккумуляцию средств доноров для координации донорской поддержки сектора образования. Широкосекторальный подход является новизной для системы образования в Кыргызской Республике, и до настоящего времени такой подход использовался в Кыргызстане только в секторе здравоохранения. Вероятно, по этой причине в системе образования SWAp как механизм фактически не действует, так как координации и аккумуляции средств не происходит. Крупные донорские организации предоставляют помощь в индивидуальном порядке, на основании двусторонних соглашений. При этом ЕС и АБР предоставляют так называемую бюджетную поддержку. Бюджетная поддержка является нецелевой и предполагается, что она должна направляться на оказание содействия Правительству Кыргызской Республики в реализации Стратегии развития образования до 2020 года и планов действий по ее реализации. В 2016 году ЕС уже был переведен первый транш в размере 10 млн. евро, а следующий транш в таком же объеме планируется в 2017 году. Со стороны АБР в 2017 году также предполагалось выделение средств на бюджетную поддержку в размере 7 млн. долларов. Необходимо отметить, что предоставление бюджетной поддержки возможно только при выполнении Правительством КР определенных условий (подробнее в главе 3.)

2.2. Финансирование из государственного бюджета по уровням образования

Наибольший объем финансирования из государственного бюджета приходится на среднее образование (школы), хотя за последние пять лет сложилась тенденция некоторого сокращения доли государственных расходов на школьное образование (табл. 2.1.). Данные таблицы 2.1. демонстрируют, что около 71% от общих государственных расходов направляются на финансирование дошкольного и школьного образования. В первую очередь это обусловлено тем, что порядка 78% всего педагогического персонала работает именно здесь, а фонд оплаты труда занимает лидирующую позицию среди статей расходов сектора образования.

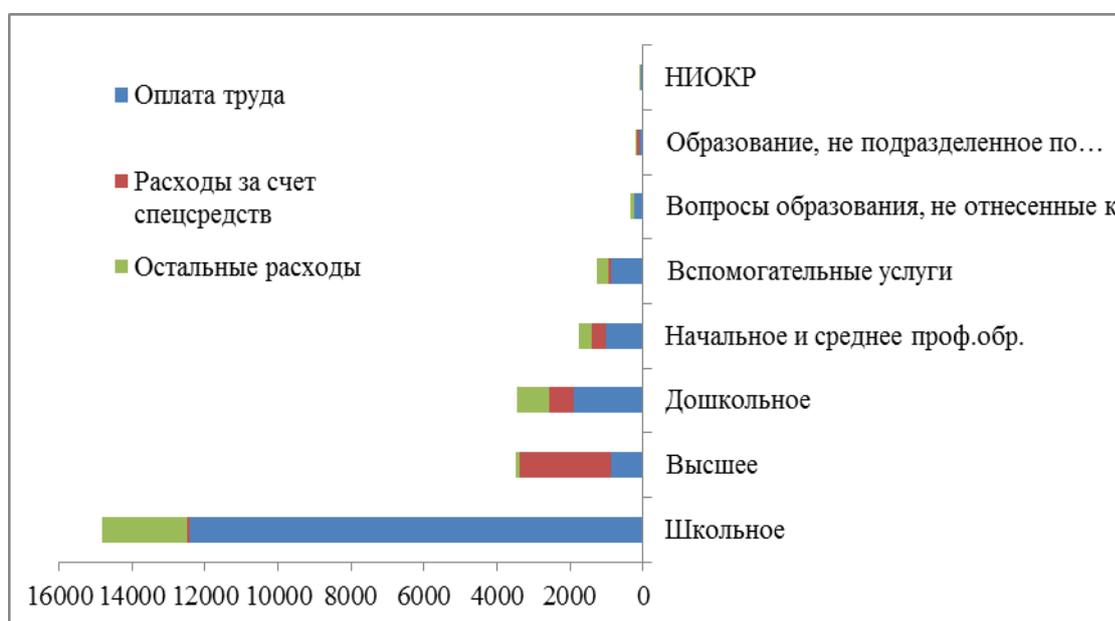
Таблица 2.1: Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на образование по уровням образования

	2011	2012	2013	2014	2015
Дошкольное образование	9,1%	9,9%	11,4%	12,5%	13,6%
Среднее образование (общеобразовательные программы)	61,3%	61,7%	59,5%	58,3%	58,3%

Начальное и среднее профессиональное образование ⁵	8,0%	8,0%	8,0%	7,6%	7,0%
Высшее образование	12,5%	12,3%	13,3%	13,9%	13,8%
Образование, не подразделенное по ступеням	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%
Вспомогательные услуги	5,5%	5,0%	5,0%	4,9%	4,9%
НИОКР	0,3%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%
Вопросы, не отнесенные к другим категориям	9,1%	9,9%	11,4%	12,5%	13,6%

Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Рисунок 2.4. Текущие операционные расходы государственного бюджета сектора образования на 2015 год по уровням образования и отдельным статьям расходов, млн. сомов



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Но преобладание расходов на оплату труда наблюдается не на всех уровнях образования. Анализ статей расходов государственного бюджета на образование показывает, что в наиболее бедственном положении находятся школьное образование (несмотря на самый большой номинальный объем расходов, рис. 2.4.) и научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в сфере образования. Именно на этих уровнях фонд оплаты труда составляет более 80% от общих расходов, то есть практически бюджет финансирует только поддержание деятельности сети школ и НИОКР, не предполагая никакого развития. Развитие, стимулирование и усовершенствование в системе образования осуществляются преимущественно за счет донорских средств (подробнее в главе 3.), а в рамках бюджета сектора образования, за счет так называемых специальных средств⁶. Соответственно, объем специальных

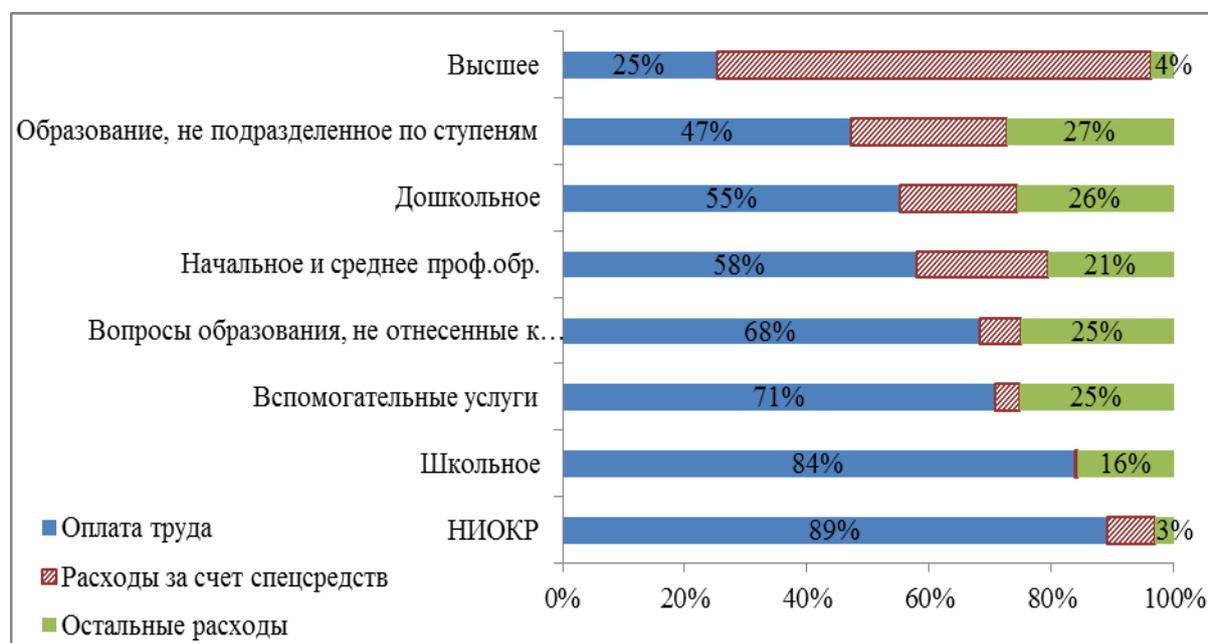
⁵ Включает «Среднее профессионально-техническое образование», «Начальное образование - Общеобразовательные программы» и «Продолженное среднее образование»

⁶ Специальные средства представляют собой доходы, которые могут быть получены за оказание платных услуг, предоставляемых населению бюджетными организациями в дополнение к гарантированным бесплатным услугам.

средств в высшем профессиональном образовании несопоставимо выше, чем на остальных уровнях образования (рис. 2.5.). Это объясняется тем, что организации высшего образования обладают большими, по сравнению с другими организациями образования, возможностями аккумулирования и расходования специальных средств (контрактное обучение).

Школьное же образование характеризуется практически полным отсутствием специальных средств, так как получение образования в государственных школах является гарантированной бесплатной услугой, а спектр платных услуг, которые могут оказывать школы, крайне узок (например, это может быть предоставление в аренду помещения под спортивный или образовательный кружок при школе).

Рисунок 2.5. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета сектора образования на 2015 год по уровням образования и отдельным статьям расходов



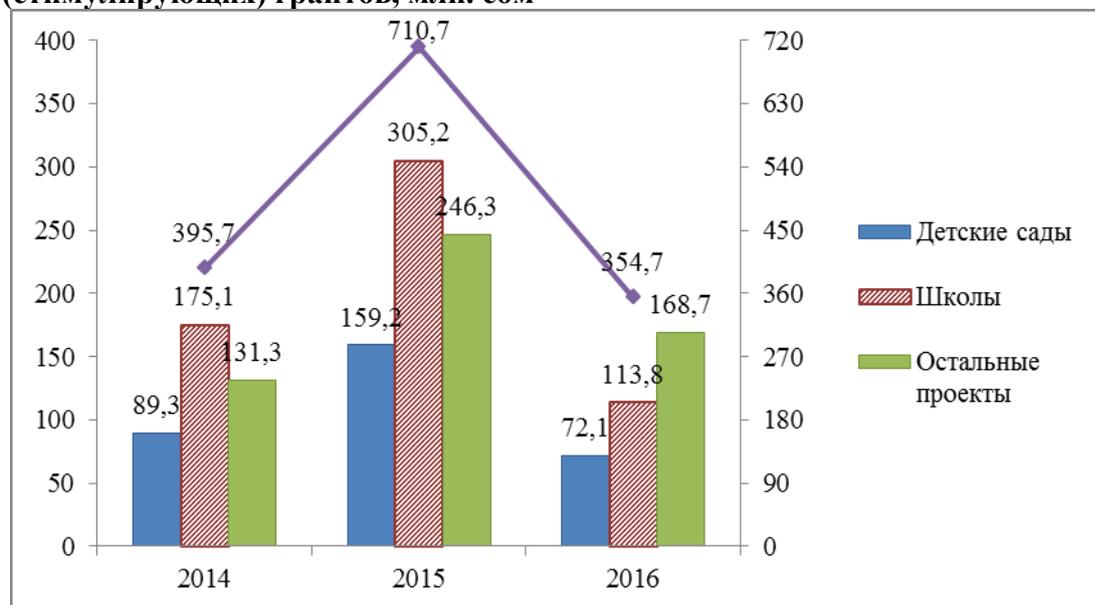
Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Вместе с тем, необходимо отметить, что ежегодно в бюджете на предстоящий год предусматривается финансирование в рамках предоставления органам местного самоуправления долевых (стимулирующих) грантов. По сути, это бюджетные инвестиции, являющиеся дополнительным финансированием инфраструктурных проектов основных фондов муниципальной собственности, которые должны быть завершены в течение соответствующего финансового года. Долевые (стимулирующие) гранты предоставляются из республиканского бюджета на принципах софинансирования, как дополнение к имеющимся (мобилизованным) ресурсам местных бюджетов. Этот механизм должен способствовать более эффективному расходованию бюджетных средств на основе точечного финансирования наиболее приоритетных проектов в условиях недостатка финансовых ресурсов.

Проекты отбираются на уровне районов, городов и в соответствии с объемами выделенных квот на район (город). Тенденция последних лет показывает, что наиболее

приоритетными остаются проекты сектора образования – более 60% от общей суммы долевых (стимулирующих) грантов приходится на финансирование детских садов и школ (рис. 2.6.).

Рисунок 2.6. Финансирование из республиканского бюджета за счет долевых (стимулирующих) грантов, млн. сом



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР, 2016 г.

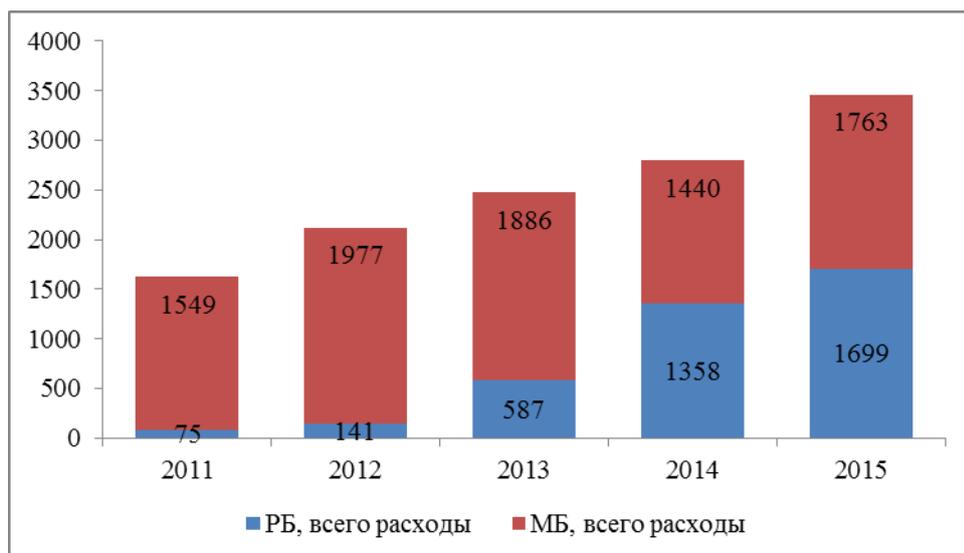
В большинстве случаев долевые (стимулирующие) гранты используются для проведения капитального ремонта зданий и сооружений школ и детских садов. В 2016 году произошло резкое сокращение объема таких грантов, выделенных детским садам и школам (в среднем на 40% по сравнению с 2015 годом). Это было связано с использованием на капитальный ремонт средств от продажи лицензии на разработку месторождения «Джеруй» на общую сумму 100 млн. долларов США.

2.2.1. Дошкольное образование

Согласно данным НСК в 2015 году функционировало 1186 дошкольных образовательных организаций, которые посещали 161,4 тысячи детей. Охват детей дошкольным образованием составил порядка 19%.

Текущие операционные расходы государственного бюджета на дошкольное образование в 2015 году возросли в 2,1 раза относительно 2011 года в основном за счет увеличения финансирования из республиканского бюджета (рис. 2.7.).

Рисунок 2.7. Текущие операционные расходы государственного бюджета на дошкольное образование, млн. сом



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Доля расходов из республиканского бюджета увеличилась с 5% в 2011 году до 49% в 2015 году. Такой рост произошел в результате влияния двух ключевых причин:

- перевод расходов по фонду оплаты труда дошкольных учреждений из местных бюджетов на республиканский бюджет (за исключением г. Бишкек);
- повышение заработной платы педагогам, проведенное в 2015 году.

Таблица 2.2: Текущие операционные расходы республиканского и местного бюджета на дошкольное образование, млн. сом

	2011	2012	2013	2014	2015
Республиканский бюджет (с учетом специальных средств)	75	141	587	1358	1699
<i>Оплата труда</i>	34	76	519	1284	1619
<i>Приобретение и использование товаров и услуг</i>	16	30	32	31	34
Расходы за счет специальных средств	25	35	37	42	46
Местный бюджет (с учетом специальных средств)	1549	1977	1886	1440	1763
<i>Оплата труда</i>	812	1110	807	211	294
<i>Приобретение и использование товаров и услуг</i>	453	500	628	702	854
<i>Социальные пособия и выплаты</i>	0,46	0,04	0,02	0,20	0,37
<i>Другие расходы</i>	0,05	0,66	0,03	0,00	0,51
Расходы за счет специальных средств	283	367	451	526	614

Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Вместе с тем, несмотря на повышение заработной платы педагогам, структура расходов государственного бюджета на дошкольное образование практически не изменилась (рис. 2.8.). Учитывая, что рост расходов на приобретение и использование товаров и услуг (например, продуктов питания и оплату коммунальных услуг) в большей степени был обусловлен ростом рыночных цен и изменением тарифов, можно

сделать вывод, что повышение заработной платы имеет скорее «догоняющий» характер, и фактически не повышает уровень жизни педагогического персонала.

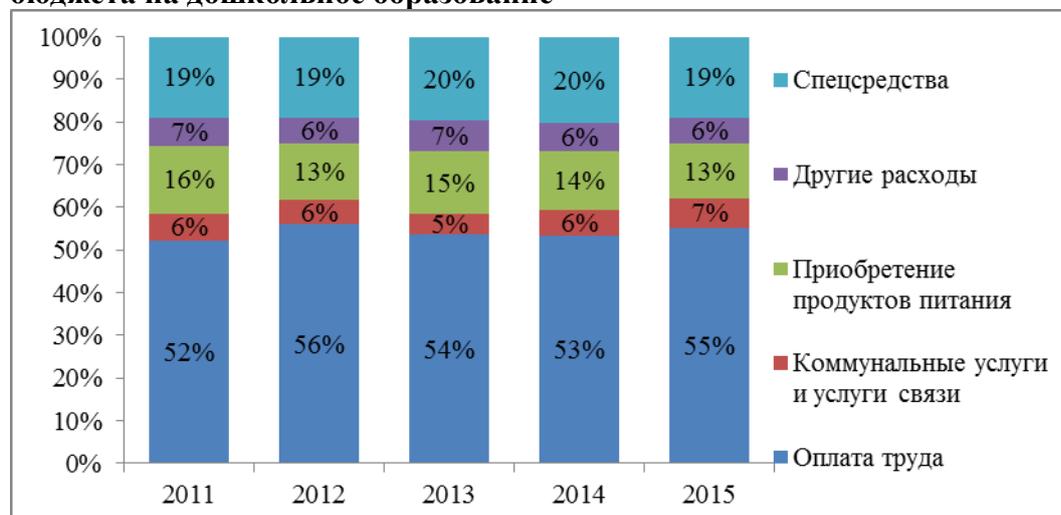
Фактически, республиканский бюджет на дошкольное образование (без учета спецсредств) предназначен только для финансирования оплаты труда (98% от текущих операционных расходов). Оставшиеся 2% приходятся на приобретение и использование товаров и услуг.

Из средств местных бюджетов (без учета спецсредств) финансируются две основные категории расходов. Это расходы на приобретение и использование товаров и услуг (около 75%) и оплата труда (около 24%). Причем наличие расходов на оплату труда обусловлены «особым» положением города Бишкек, где пока сохранена прежняя схема финансирования дошкольных организаций образования.

Прочие расходы из местного бюджета (без учета спецсредств) составляют менее 1% и включают:

- выплаты пособий в рамках социального, пенсионного и медицинского страхования;
- другие расходы (исполнение решений суда, формирование резервных фондов Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики и других органов исполнительной власти, выплата стипендий)

Рисунок 2.8. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на дошкольное образование



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

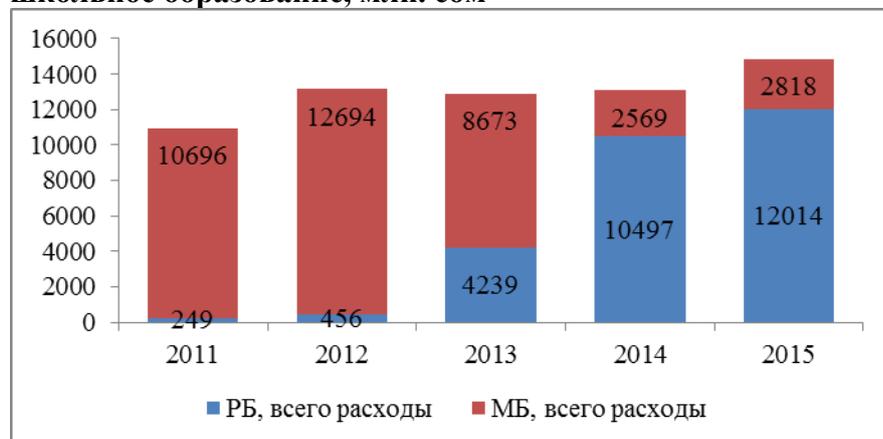
2.2.2. Школьное образование

В 2015 году в стране функционировало 2218 общеобразовательных организаций, большая часть из которых средние школы (обучение с 1 класса по 11 класс). Общая численность детей, обучающихся в общеобразовательных организациях, составила в 2015 году 1091,3 тысяч человек.

Динамика текущих операционных расходов государственного бюджета на школьное образование напрямую зависит от мер политики в сфере системы оплаты труда

работникам, так как удельный вес этой категории расходов превалирует над всеми остальными и составляет в среднем 83% от общих операционных расходов (с учетом спецсредств).

Рисунок 2.9. Текущие операционные расходы государственного бюджета на школьное образование, млн. сом



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Учитывая, что с 2013 года заработная плата в основном выплачивается из республиканского бюджета, объем средств, выделяемых из местного бюджета, составляет менее 20% от общих расходов государственного бюджета.

Таблица 2.3: Текущие операционные расходы государственного бюджета на школьное образование, млн. сом

	2011	2012	2013	2014	2015
Всего расходы государственного бюджета (с учетом специальных средств)	10944	13149	12913	13066	14832
Расходы за счет бюджетных средств (без специальных средств)	10909	13120	12834	13006	14776
<i>Оплата труда</i>	<i>9002</i>	<i>11024</i>	<i>10700</i>	<i>10785</i>	<i>12437</i>
<i>Приобретение и использование товаров и услуг</i>	<i>1900</i>	<i>2095</i>	<i>2120</i>	<i>2208</i>	<i>2325</i>
<i>Социальные пособия и выплаты</i>	<i>6,5</i>	<i>0,5</i>	<i>14,4</i>	<i>11,7</i>	<i>11,9</i>
<i>Другие расходы</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>1,0</i>	<i>2,9</i>
Расходы за счет специальных средств	35	29	79	60	55

Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

В 2015 году расходы на оплату труда возросли до 84% от общих операционных расходов (с учетом спецсредств) в связи с повышением заработной платы. Так, в соответствии с постановлением ПКР⁷ «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» с 1 сентября 2015 года увеличена заработная плата:

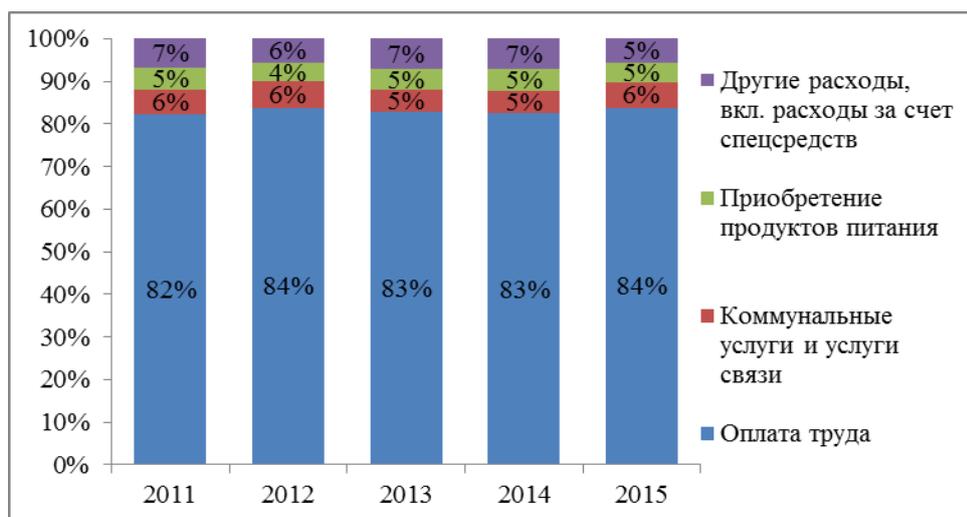
- учителей начальных классов на 80%;

⁷ от 9 июля 2015 года № 473

- учителей старших классов на 50%;
- административного персонала общеобразовательных организаций на 20%.

Заработная плата технического и младшего обслуживающего персонала образовательных учреждений также была увеличена в 2015 году⁸. Кроме оплаты труда из средств государственного бюджета финансируется приобретение и использование различных товаров и услуг (в среднем 16,5%), социальные пособия и выплаты и другие расходы (около 0,5%).

Рисунок 2.10. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на школьное образование



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Товары и услуги, которые приобретаются за счет государственного бюджета, в основном предназначены для обеспечения приемлемых условий обучения ученикам и педагогам. Это, прежде всего, расходы на оплату коммунальных услуг, обеспечение питанием детей начальной школы, текущий ремонт имущества, приобретение и тиражирование учебников, а также приобретение угля и других видов топлива, на которые расходуется около 15% текущих операционных расходов государственного бюджета.

Ограниченные возможности бюджета приводят к тому, что распределение бюджетных средств определяется в первую очередь необходимостью производить социально значимые выплаты (заработная плата учителей и других работников школ, включая разного рода доплаты и надбавки). В результате финансирование расходов, связанных с обеспечением собственно учебного процесса, содержанием материально-технической базы учебных заведений и их развитием остается недостаточным. К примеру, в школах с русским и кыргызским языком обучения обеспеченность учебниками в 2016 году составила в среднем 79,6%.

⁸ постановление Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» от 10 июля 2015 года № 480

Понимание этого факта в условиях недостаточности ресурсов приводит к принятию мер, направленных на достижение точечных улучшений в отдельных аспектах. Так, в 2015 году было принято постановление Правительства КР, которое обязывало Министерство образования и науки организовать горячее питание и самостоятельную выпечку для учащихся начальных классов в 331 общеобразовательной организации в пределах утвержденного бюджета, то есть без выделения дополнительных средств. В результате, горячим питанием были обеспечены 788 школ (162,2 тыс. детей), большая часть из которых – 583 школы, при поддержке местных властей, а значит за счет местных бюджетов. Кроме того, помощь оказали и некоторые международные организации, такие как ВПП ООН – 134 школы и Мерсико – 71 школа.

2.2.3. Начальное и среднее профессиональное образование

Общее количество образовательных организаций начального и среднего профессионального образования увеличивалось, достигнув в 2012 году 242 организаций. В 2015 году число таких организаций сократилось до 231, из которых 101 организация начального профессионального образования и 230 – среднего профессионального образования. Численность учащихся в организациях начального и среднего профессионального образования в 2015 году составила 28,5 тысяч человек и 89,6 тысяч человек соответственно. На бюджетной основе в профессиональных лицеях ежегодно обучаются около 30 тысяч квалифицированных рабочих кадров по более, чем 80 различным профессиям.

Финансирование начального и среднего профессионального образования осуществляется преимущественно из средств республиканского бюджета (в среднем около 98%). Основная часть государственного финансирования приходится на оплату труда и коммунальных услуг – в среднем 67% от общего объема финансирования с учетом специальных средств.

Рисунок 2.11. Текущие операционные расходы государственного бюджета на начальное и среднее профессиональное образование⁹, млн. сом



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

⁹ Включая продолженное среднее образование

Динамика совокупных расходов государственного бюджета на начальное и среднее профессиональное образование демонстрирует отсутствие роста объема расходов, даже в номинальном выражении. Вероятно, это отчасти связано с сокращением численности педагогических кадров образовательных организаций среднего профессионального образования, которое, по данным НСК, произошло в 2015 году.

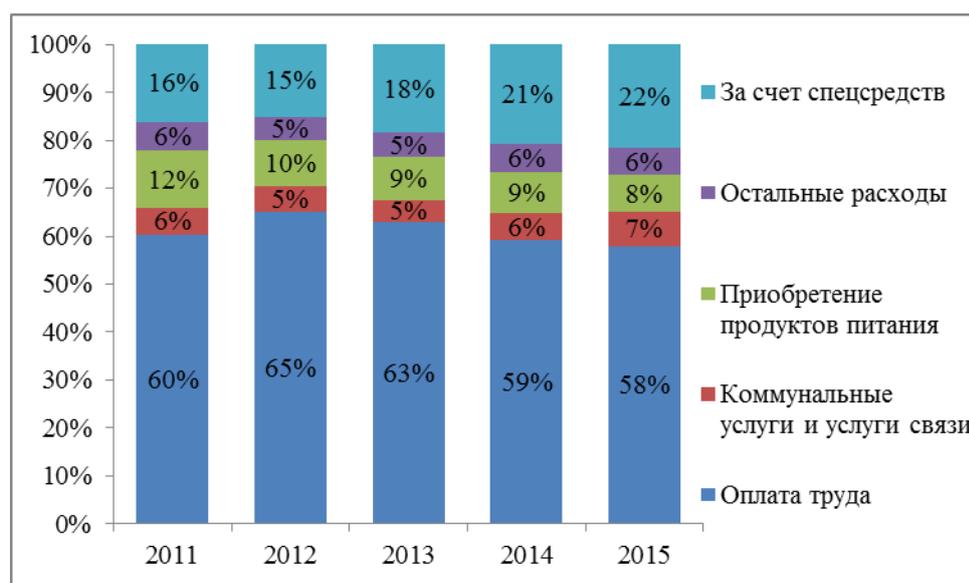
Таблица 2.4: Текущие операционные расходы государственного бюджета на начальное и среднее профессиональное образование, млн. сом

	2011	2012	2013	2014	2015
Всего расходы государственного бюджета (с учетом специальных средств)	1429,9	1701,2	1737,5	1698,6	1769,1
Расходы за счет бюджетных средств (без специальных средств)	1198,5	1444,5	1417,9	1344,6	1387,4
<i>Оплата труда</i>	863,0	1107,9	1092,8	1003,6	1024,4
<i>Приобретение и использование товаров и услуг</i>	283,5	284,9	279,1	286,0	306,3
<i>Другие расходы</i>	52,0	51,6	46,0	54,9	56,7
Расходы за счет специальных средств	231,3	256,7	319,7	354,0	381,8

Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Отсутствие роста расходов сопровождалось структурными сдвигами в сторону увеличения доли расходов за счет специальных средств и уменьшения доли расходов на оплату труда, которое происходит, несмотря на проведенное в 2015 году повышение заработной платы мастерам и педагогам начального и среднего профессионального образования. Удельные веса других категорий расходов оставались практически неизменными (рис. 2.12).

Рисунок 2.12. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на начальное и среднее профессиональное образование



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

2.2.4. Высшее образование

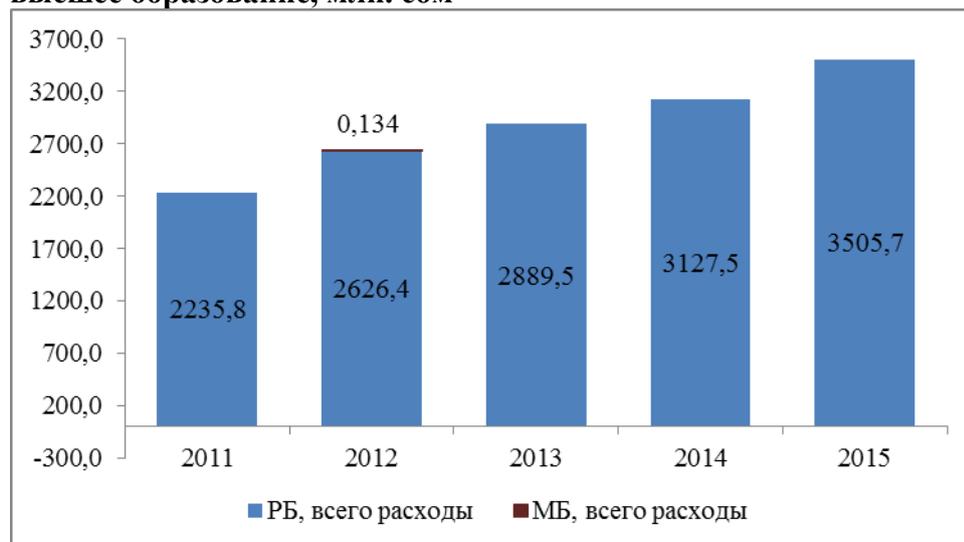
В 2015 году в Кыргызстане функционировало 52 ВУЗа в которых обучалось 199,5 тысяч человек. Впервые за последние 13 лет численность учащихся в ВУЗах оказалась менее 200 тысяч человек.

Расходы государственного бюджета на высшее образование стабильно возрастали последние годы (в среднем на 12% в год в 2012-2015 гг.). Особенность финансирования высшего образования заключается в том, что оно финансируется исключительно из средств республиканского бюджета. Единственным исключением за последние 5 лет стал 2012 год, когда из средств местного бюджета было профинансировано 134,2 тыс. сомов по статье «приобретение прочих услуг».

В системе высшего образования основным направлением политики является создание единых условий финансирования ВУЗов с ориентацией на предоставление услуги, а не на финансирование инфраструктуры. Объем государственного финансирования высшего образования формируется исходя из численности студентов-грантообладателей и размера образовательного гранта и затрагивает только подготовку кадров в рамках государственного заказа. При этом получатель гранта после окончания ВУЗа должен отработать по направлению или возместить затраты на получение специальности за счет государства, в случае его отказа от работы по направлению.

Распределение грантовых (бюджетных) мест основано на прогнозе потребности в кадрах, а также уже существующей численности грантообладателей. Вместе с тем, имеет место явное несоответствие потребностей государства в кадрах определённых специальностей с предпочтениями молодежи, поступающей в ВУЗы. Например, в стране сохраняется высокая потребность в педагогических кадрах, но желающих учиться на педагогов, а главное работать учителями после окончания ВУЗа гораздо меньше, чем требуется.

Рисунок 2.13. Текущие операционные расходы государственного бюджета на высшее образование, млн. сом



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Расходы государственного бюджета на 1 студента-бюджетника в среднем составляют порядка 17 тысяч сомов в год. Размер государственного образовательного гранта

рассчитывается исходя из базового уровня государственного образовательного гранта скорректированного на поправочный коэффициент, который зависит от направления (специальности) подготовки. Базовый уровень государственного образовательного гранта ежегодно рассчитывается МОН КР и утверждается Правительством Кыргызской Республики. Так, на 2016/2017 учебный год размер базового уровня образовательного гранта составил 26 360 сомов

Полученные средства (государственные образовательные гранты) используются ВУЗами на расходы, связанные с учебным процессом, организационными и воспитательными мероприятиями, а также на выплату стипендии грантообладателю в зависимости от его успеваемости. Средства не используемых и освободившихся грантов направляются МОН на развитие учебно-материальной базы государственных вузов. Финансирование ВУЗов осуществляется по единой статье, то есть без разбивки по статьям расходов, что дает ВУЗам определенную степень гибкости в распределении средств.

Расходы на высшее образование на две трети состоят из расходов за счет специальных средств, причем их доля постоянно растет. Если в 2011 году расходы за счет специальных средств составляли 62,3% от совокупных расходов государственного бюджета, то в 2015 году этот показатель увеличился до 71,1%.

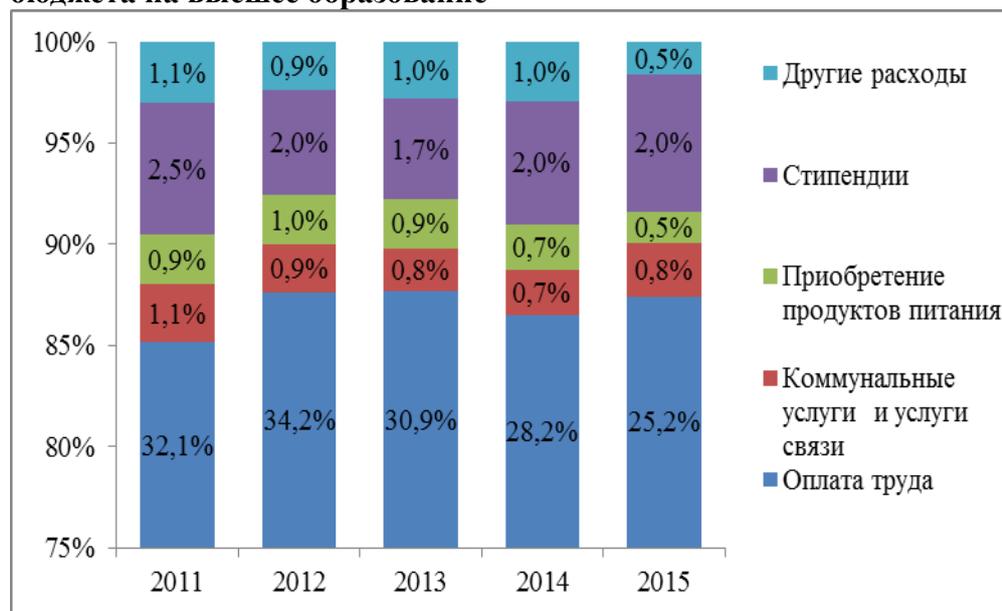
Таблица 2.5: Текущие операционные расходы государственного бюджета на высшее образование, млн. сом

	2011	2012	2013	2014	2015
Всего расходы государственного бюджета (с учетом специальных средств)	2235,8	2626,5	2889,5	3127,5	3505,7
Расходы за счет бюджетных средств (без специальных средств)	843,3	1023,9	1017,6	1020,1	1011,9
<i>Оплата труда</i>	<i>717,9</i>	<i>897,2</i>	<i>892,2</i>	<i>882,3</i>	<i>884,6</i>
<i>Приобретение и использование товаров и услуг</i>	<i>68,8</i>	<i>72,1</i>	<i>70,6</i>	<i>73,2</i>	<i>54,9</i>
<i>Социальные пособия и выплаты</i>	<i>1,7</i>	<i>1,5</i>	<i>4,5</i>	<i>2,0</i>	<i>3,8</i>
<i>Другие расходы</i>	<i>54,9</i>	<i>53,1</i>	<i>50,4</i>	<i>62,6</i>	<i>68,6</i>
Расходы за счет специальных средств	1392,4	1602,6	1871,9	2107,4	2493,8

Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Высшее образование – это единственная ступень (уровень) системы образования, где расходы на оплату труда не являются преобладающими и занимают менее трети от совокупных расходов государственного бюджета. Более того, за последние 5 лет наблюдается тенденция сокращения удельного веса расходов на оплату труда с 32,1% в 2011 году до 25,2% в 2015 году.

Рисунок 2.14. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на высшее образование¹⁰



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

2.2.5. Вспомогательные услуги в системе образования

Финансирование вспомогательных услуг в системе образования включает в себя выделение средств из государственного бюджета на:

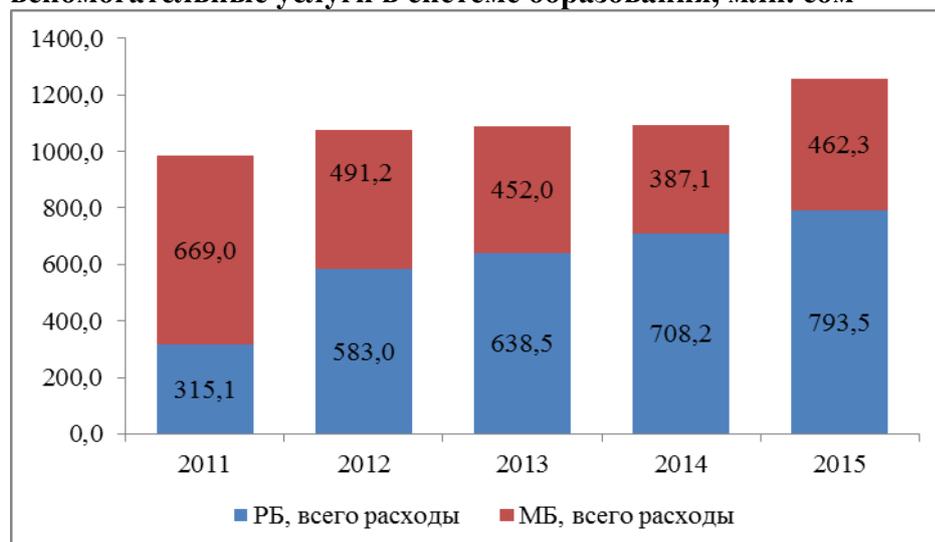
- Учреждения/мероприятия по внешкольной работе с детьми;
- Детские дома;
- Музыкальные школы;
- Специальные детские учебные учреждения
- Детские оздоровительные организации

Все вышеперечисленные направления/ организации финансируются, как из республиканского бюджета, так и из местных бюджетов. Наибольший объем расходов (около 40%) приходится на внешкольную работу с детьми, а наименьший – на детские оздоровительные организации (чуть более 1%).

Значительный удельный вес расходов государственного бюджета на учреждения/ мероприятия по внешкольной работе с детьми обусловлен широким охватом детей этой деятельностью. В частности, в стране функционируют 128 учреждений внешкольного образования, финансируемых их государственного бюджета, а в 2015 году педагогам и административным работникам внешкольных организаций образования была повышена заработная плата.

¹⁰ Расходы за счет специальных средств не показаны на рисунке, однако подразумеваются. Доли, по показанным на рисунке статьям расходов, рассчитаны по отношению к совокупным расходам государственного бюджета с учетом специальных средств.

Рисунок 2.15. Текущие операционные расходы государственного бюджета на вспомогательные услуги в системе образования, млн. сом



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Из средств республиканского бюджета финансируются преимущественно такие статьи расходов как оплата труда, коммунальные услуги и услуги связи, а также приобретение продуктов питания и медикаментов. А такие статьи, как «расходы на текущий ремонт имущества» или «расходы на служебные поездки», напротив, в основном финансируются из местного бюджета.

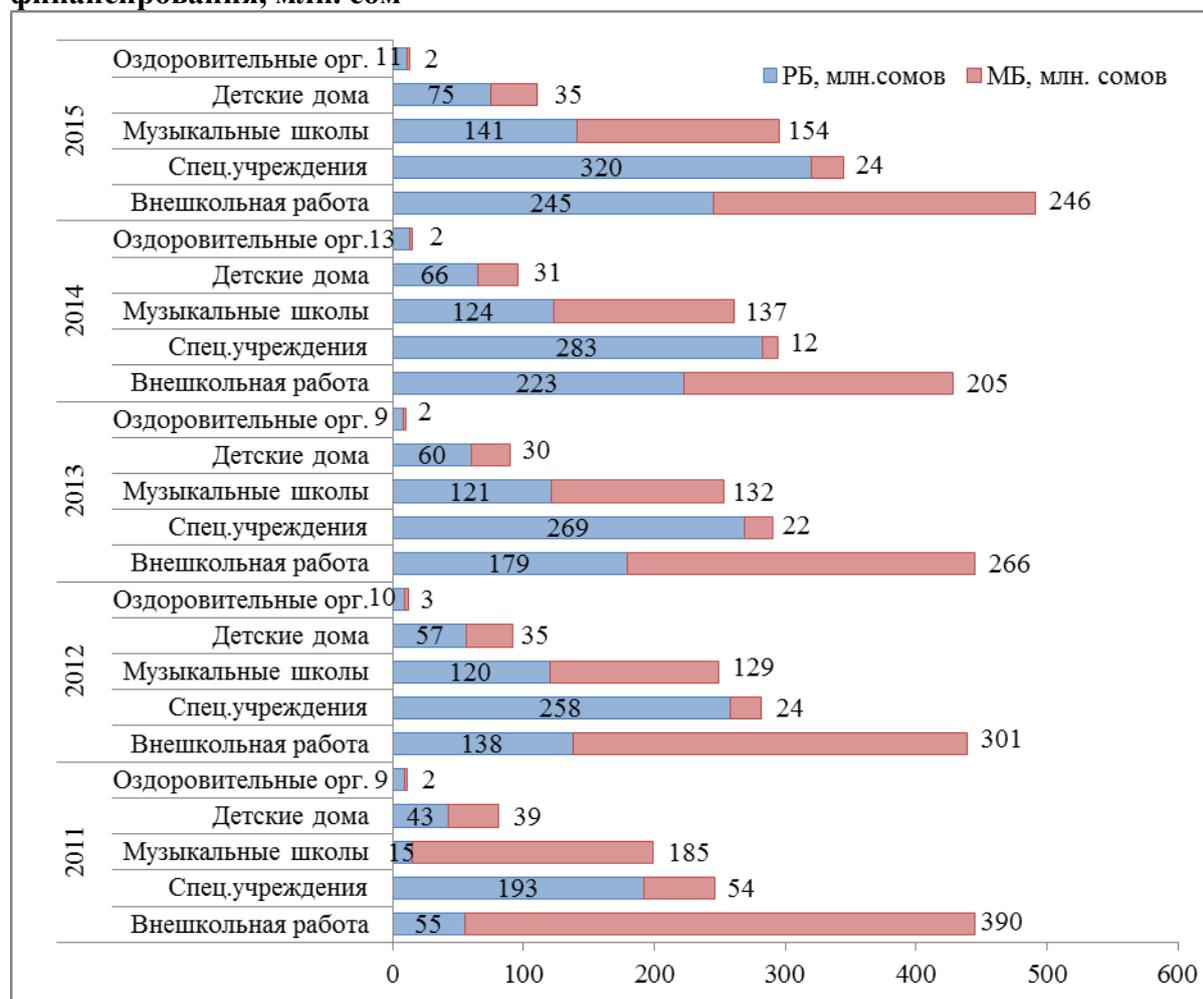
Финансирование специальных детских учебных учреждений более чем на 92% осуществляется за счет республиканского бюджета, а вклад местных бюджетов выражается в основном в софинансировании по статье «оплата труда».

Детские дома и детские оздоровительные организации также в значительной степени финансируются за счет республиканского бюджета (в среднем на 68% и 83% соответственно). Музыкальные школы и внешкольная работа с детьми финансируются республиканским бюджетом и местными бюджетами практически в равных долях (рис. 2.16.).

Так же, как и в целом в системе образования, в сфере вспомогательных услуг наблюдается выраженное преобладание суммарных расходов на оплату труда, коммунальных услуг и услуг связи (в среднем 78%) над всеми остальными расходами (около 22%). При этом структура государственных расходов в различных категориях организаций вспомогательных услуг неоднородна и имеет существенные отличия (рис. 2.17.).

Преобладание расходов на заработную плату особенно ярко выражено в таких направлениях/ организациях как музыкальные школы и внешкольная работа, суммарный удельный вес которых составляет в среднем 63% от общих расходов государственного бюджета на вспомогательные услуги в системе образования.

Рисунок 2.16. Текущие операционные расходы государственного бюджета на вспомогательные услуги в системе образования по направлениям финансирования, млн. сом



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

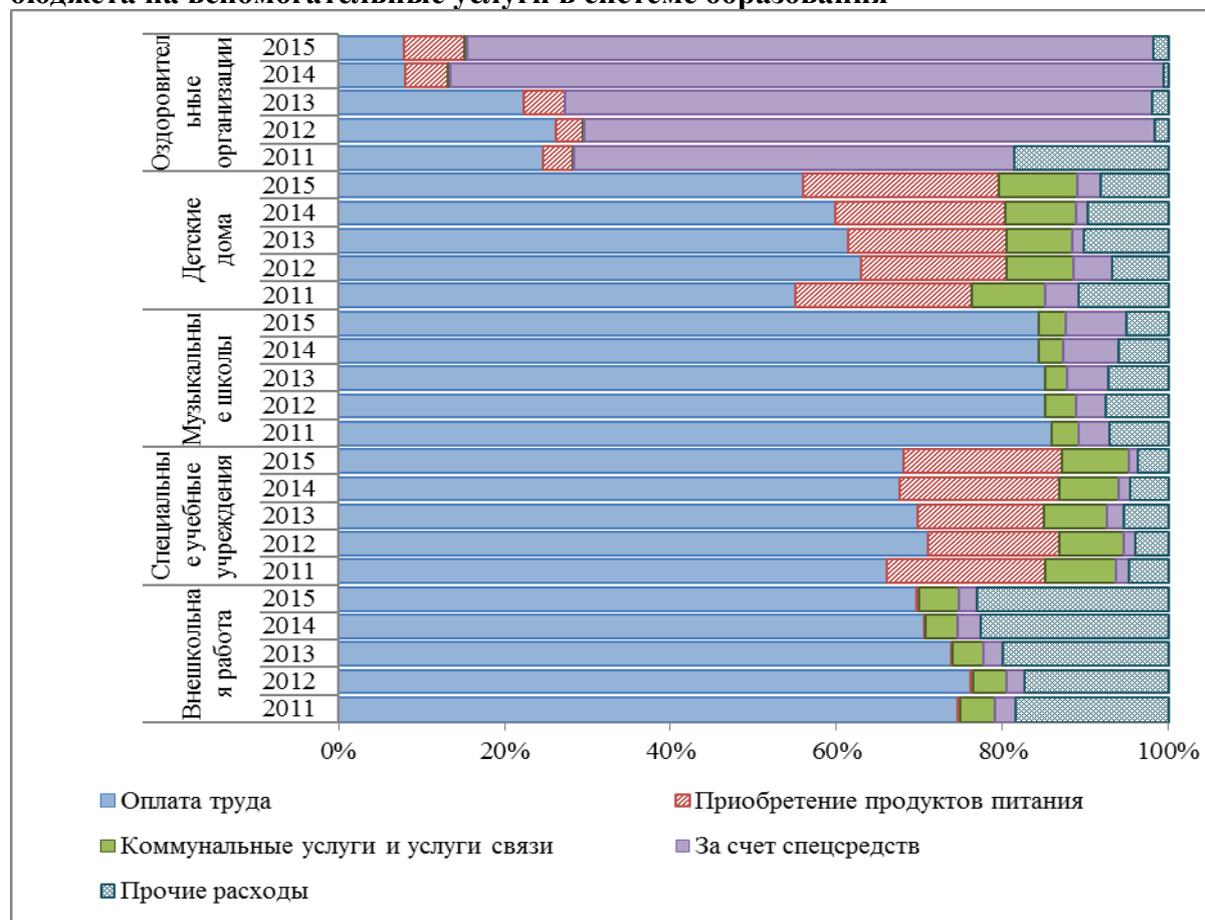
В силу специфики работы детских домов и специальных детских учебных учреждений, значительный удельный вес здесь приходится не только на оплату труда (в среднем 59% и 69% соответственно), но и на приобретение продуктов питания (в среднем 18-20%). Денежная норма питания в специальных детских учебных учреждениях и детских домах составляет порядка 110 сомов в день в расчете на 1 ребенка¹¹. Также, довольно заметную долю занимают и расходы на коммунальные услуги и услуги связи, чего не наблюдается в других направлениях/ организациях вспомогательных услуг.

Структура финансирования детских оздоровительных организаций наиболее сильно отличается от других организаций вспомогательных услуг. Наибольшая доля расходов здесь приходится на расходы за счет специальных средств, рост которых сопровождался сокращением доли и номинального объема расходов на оплату труда. Это может свидетельствовать о том, что все большая часть заработной платы работников детских оздоровительных организаций выплачивается из специальных

¹¹Постановление Правительства КР «О денежных нормах питания в учреждениях социальной сферы» от 15 января 2008 года № 7

средств, то есть доходов, которые получены за оказание платных услуг, предоставляемых населению.

Рисунок 2.17. Структура текущих операционных расходов государственного бюджета на вспомогательные услуги в системе образования



Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

Таблица 2.6: Текущие операционные расходы государственного бюджета на вспомогательные услуги в системе образования, млн. сом

	2011	2012	2013	2014	2015
Всего расходы государственного бюджета (с учетом специальных средств)	984,1	1074,2	1090,6	1095,3	1255,8
Расходы за счет бюджетных средств (без специальных средств)	952,2	1039,3	1052,5	1047,0	1205,5
<i>Оплата труда</i>	<i>714,2</i>	<i>808,6</i>	<i>805,9</i>	<i>781,1</i>	<i>889,8</i>
<i>Приобретение и использование товаров и услуг</i>	<i>237,2</i>	<i>230,5</i>	<i>246,6</i>	<i>265,7</i>	<i>315,3</i>
<i>в том числе:</i>					
<i>Приобретение продуктов питания</i>	<i>66,4</i>	<i>62,1</i>	<i>62,8</i>	<i>77,6</i>	<i>94,3</i>
<i>Другие расходы</i>	<i>0,8</i>	<i>0,1</i>	<i>0,03</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>
Расходы за счет специальных средств	31,8	34,9	38,1	48,3	50,2

Источник: Составлено авторами на основе данных Министерства финансов КР по исполнению бюджета, 2016 г.

2.3. Нормативное (подушевое) финансирование

Переход на нормативное (подушевое) финансирования был начат в 2007 году в рамках реформы финансирования системы образования. Апробация метода финансирования по подушевому нормативу на основе минимальных стандартов была проведена в пилотных школах Иссык-Атинского района в 2007/2008 учебном году. В 2008-2009 учебном году данный пилотный эксперимент бы распространен на всю Чуйскую область в рамках проекта USAID «Сапатуу Билим». В 2009 году проектом Всемирного Банка «Сельское образование» начата работа по внедрению модели нормативного (подушевого) финансирования в Иссык-Кульской и Баткенской областях.

На сегодняшний день большинство школ во всех регионах официально перешли на нормативное финансирование. Исключением являются 162 школы, на которые не распространяется механизм нормативного финансирования, перечень которых утвержден Правительством КР¹².

Нормативное финансирование школ основано на стандартах бюджетного финансирования (СБФ) общеобразовательных организаций. Расчет СБФ осуществляется по ступеням обучения, а затем к ним применяются поправочные коэффициенты, зависящие от масштаба школы и численности учащихся. Бюджет школ основывается на определении финансовых потребностей исходя из численности учащихся, а также утвержденной шкале СБФ, дифференцированной по типам школ, ступеням обучения, месту расположения (город/село).

Внедрение механизма нормативного финансирования в школах осложняется из-за недостатка финансовых ресурсов. Государственный бюджет пока не в состоянии в полном объеме финансировать потребности школ. Так, в 2015 году уровень покрытия потребности в средствах по стандарту бюджетного финансирования общеобразовательных организаций составил 86,6%. Недостаток бюджетного финансирования, в свою очередь, приводит к увеличению сбора финансовых средств с родителей, зачастую нелегальных.

В дошкольном образовании внедрение механизма нормативного финансирования было начато в 2016 году с пилотной апробации в 40 детских садах Чуйской, Ошской и Иссык-Кульской областей. При этом используется смешанная модель финансирования, когда источником финансирования является не только государственный бюджет, но и частные средства (финансирование со стороны родителей).

Так же, как и в случае со школами, бюджетные расходы пилотных детских садов определяются с учетом численности детей, посещающих детский сад и временного стандарта финансирования услуг дошкольных образовательных организаций в расчете на одного ребенка в год. Стандарт финансирования услуг дошкольных образовательных организаций состоит из нормативов финансирования расходов:

- образовательных услуг;

¹² Постановление ПКР от 30 мая 2013 года № 302 «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики»

- на питание и уход за детьми;
- на содержание инфраструктуры, зданий и помещений.

Норматив финансирования образовательных услуг финансируется из средств республиканского бюджета и включает расходы на оплату труда, повышение квалификации персонала и приобретение учебных пособий, наглядных материалов.

Норматив финансирования расходов на питание и уход за детьми финансируется родителями или другими законными представителями детей и включает в себя расходы на питание и приобретение различных товаров на хозяйственные нужды, связанные с уходом за детьми (например, средства гигиены). Контроль за организацией питания осуществляют попечительские советы или родительские комитеты, организованные при детских садах.

Норматив финансирования расходов на содержание инфраструктуры, зданий и помещений детских садов финансируется как из республиканского, так и местных бюджетов и зависит от того в чьей собственности находятся здания и помещения. Если здания и помещения находятся в муниципальной собственности, то за счет местных бюджетов, а если в государственной, то за счет государственных органов (республиканский бюджет). Кроме того, местные власти вправе финансировать другие расходы детских садов из средств местного бюджета по решению местных кеңешей.

Коммунальные услуги не включаются в стандарт и финансируются по фактическому потреблению услуг ОМСУ из средств местного бюджета, государственными органами - из средств республиканского бюджета.

Потребность в финансировании рассчитывается территориальными подразделениями Министерства образования и науки КР. Финансирование осуществляется в соответствии с нормативом покрытия, который зависит от возможностей бюджета.

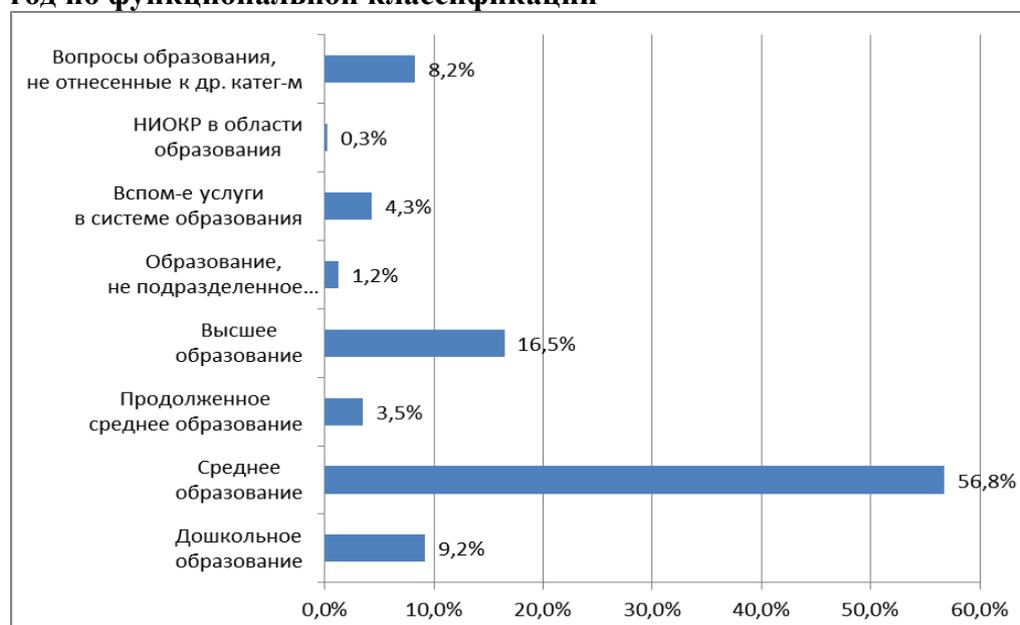
На уровне начального профессионального образования процесс перехода на нормативное финансирование находится в стадии реализации. Для успешного перехода несколько лет назад при содействии проекта АБР была разработана и утверждена постановлением Правительства КР временная методика определения минимальных стандартов бюджетного финансирования. Этим же постановлением предполагалось проведение пилотного проекта по введению нормативного принципа финансирования на основе минимальных стандартов бюджетного финансирования в 10 профессиональных лицеях начального профессионального образования Кыргызской Республики с 1 сентября 2014 года по 1 августа 2015 года. К сожалению, успешно внедрить принципы нормативного финансирования в пилотных профессиональных лицеях пока не удалось.

На уровне среднего профессионального образования переход на нормативное финансирование пока не начинался. Предполагается, что переход будет осуществлен в перспективе с учетом опыта внедрения на уровне начального профессионального образования.

2.4. Среднесрочный прогноз бюджетных расходов Министерства образования и науки

В Законе КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» расходы на по разделу «Образование» предусмотрены в сумме 21,6 млрд. сомов, из которых 17,1 млрд. сомов составляют расходы за счет бюджетных средств, 3,2 млрд. сомов специальные средства и 1,3 млрд. сомов за счет ПГИ. Помимо данной суммы, в 2016 году сектору образования было выделено дополнительно 6,6 млрд. сомов на повышение заработной платы учителям, что в итоге увеличило объем государственного финансирования сектора образования до 28,2 млрд. сомов. Согласно функциональной классификации, более половины объема государственного финансирования приходится на среднее образование (56,8%), тогда как финансирование научной и исследовательской деятельности составляет всего 0,3%.

Рисунок 2.18 Структура утвержденных расходов РБ сектора образования на 2016 год по функциональной классификации



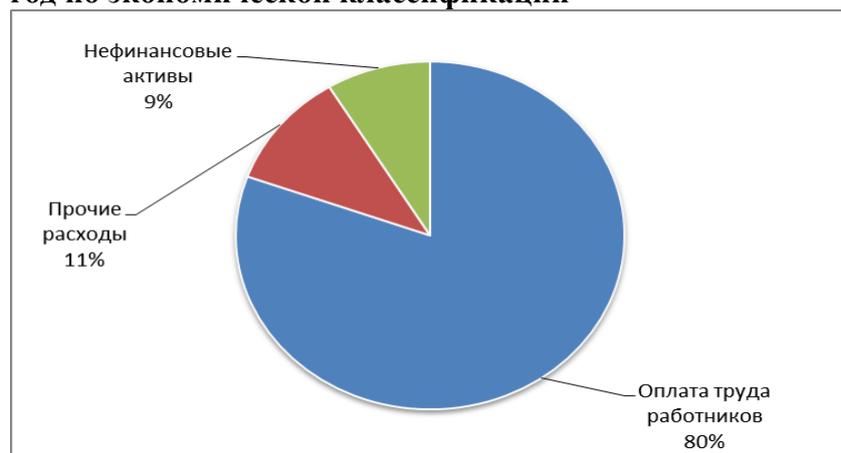
Источник: Составлено авторами на основе Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы»

Что касается экономической классификации, то наиболее значимая доля финансирования приходится на заработную плату и взносы в Социальный Фонд (80%), тогда как такие расходы как оплата коммунальных расходов, приобретение товаров и услуг, обеспечение питания, оплата услуг связи и пр. составляют лишь 11% от общих государственных расходов.

Однако, несмотря на то, что большая часть средств, получаемых сектором образования, направляется на оплату труда, уровень средней заработной платы в секторе образования остается одним из самых низких в республике и составляет около 70% от средней заработной платы по стране. Некоторое улучшение ситуации произошло в 2016 году за счет выделения средств на повышение заработной платы учителям, однако данное повышение лишь сократило разрыв с другими секторами экономики и вопрос оттока кадров из сектора образования остается актуальным. Кроме того, данное повышение направлено на учителей, тогда как вопрос повышения оплаты труда

работников, занятых в системе управления сектора образования не рассматривается. В связи с тем, что возможности государственного бюджета ограничены в возможности обеспечения роста заработной платы работникам образования, занятым в государственном управлении, то возможным решением данного вопроса стало бы заключение Ресурсного соглашения между Министерством образования и науки и Министерством финансов. Согласно данного Ресурсного соглашения, руководство МОН получило бы возможность самостоятельно принимать решения по распределению и управлению финансовыми и человеческими ресурсами.

Рисунок 2.19: Структура утвержденных расходов РБ сектора образования на 2016 год по экономической классификации



Источник: Составлено авторами на основе Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы»

В целом, порядок планирования, основанный на использовании сметы расходов, позволяет получать необходимые для обеспечения дальнейшей деятельности учреждения средства. В то же время, предполагаемые расходы никак не увязываются напрямую с достижением определенных показателей в деятельности сектора. Анализ и контроль был возможен только в части сопоставления плановых и фактических показателей. В результате, вопрос использования программного бюджетирования становится все более актуальным. В настоящее время в Кыргызстане продолжается процесс перехода на систему организации бюджетного процесса и государственного управления направленного на повышение эффективности расходов бюджета исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Планирование расходов должно основываться на обосновании конечных результатов в рамках бюджетных программ с позиций экономической эффективности и социальной значимости. Таким образом, внедрение программного бюджета создает условия для повышения качества финансового управления и эффективности деятельности по предоставлению государственных услуг.

Программное бюджетирование представляет собой методологию планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающую взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей, с учетом приоритетов государственной политики, общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств. Основная цель программного бюджетирования состоит в повышении социальной и экономической эффективности бюджетных расходов. Согласно бюджетного циркуляра, разработанного

Министерством финансов КР, существует определенная последовательность формулирования бюджета на программной основе.

- I. **Определение стратегической цели и задач.** Прежде всего, должна быть сформулирована стратегическая цель сектора, к которому относится министерство/ведомство. Затем необходимо сформулировать задачи, должны быть направлены на достижение стратегической цели сектора. Их количество не должно быть большим, они должны отражать только самые основные приоритеты деятельности сектора. Задачи сектора являются основой для определения бюджетных программ.
- II. **Определение бюджетных программ.** Бюджетная программа представляет собой группировку мер, осуществляемых сектором и объединяющей средства для выполнения одной из основных его задач. В программной структуре бюджета министерства должна обязательно присутствовать стандартная программа - «Планирование, управление и администрирование», которая охватывает функции центрального управления, администрирования и вспомогательные службы министерства, затраты по которым сложно распределить по основным бюджетным программам. Реализация данной программы оказывает координирующее и организационное воздействие на реализацию других программ. Стоимость данной программы не должна превышать 10% от общих бюджетных расходов сектора. Для каждой из программ необходимо определить цель и ожидаемые результаты.
- III. **Определение бюджетных мер.** Бюджетная мера является составной частью бюджетной программы, и представляет собой виды деятельности (мероприятия, проекты, постоянно выполняемые функции, регулярные закупки и т.п.), которые напрямую способствуют реализации бюджетной программы.
- IV. **Определение стоимости бюджетных мер и программ.** Расчет расходов по бюджетным программам начинается с определения стоимости бюджетных мер в рамках каждой из программ.

Следующим важным этапом составления программного бюджета является **определение индикаторов результативности**. Они используются как в качестве ориентиров по достижению целей сектора, так и в качестве критериев оценки его деятельности. Индикаторы результативности должны быть определены для каждой бюджетной программы и для каждой бюджетной меры в отдельности. Для каждого индикатора должна быть представлена динамика его целевых значений на прогнозируемый период, а также базовые (исходные) значения. Необходимо также соблюдать преемственность бюджетных проектировок для обеспечения взаимосвязи между стратегическим бюджетным планированием (СПБ) и планированием годовых бюджетов в программном формате. То есть, при сдвиге горизонта планирования на один год рекомендуется изменять бюджетные показатели в пределах 3%. При превышении этого показателя необходимо предоставлять краткую информацию с обоснованием причин.

Среднесрочная стратегия бюджетных расходов сектора образования включает 8 программ бюджетных расходов. Основная стратегическая цель сектора - предоставление образовательных услуг соответствующих современному уровню социального, политического и экономического развития страны, равного доступа к

качественному образованию, обеспечение конкурентоспособности человеческого капитала республики в региональных и международных процессах. Программный бюджет сектора образования составляется в увязке со Стратегией развития образования КР на 2012-2020 гг.

Рисунок 2.20. Программный бюджет Министерства образования, 2016-2018 годы



Источник: Составлено авторами на основе Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы»

Каждая бюджетная программа состоит из набора бюджетных мер, эффективность реализации которых отслеживается через нефинансовые индикаторы результативности (от 1 до 4 индикаторов на каждую бюджетную меру). Однако фактически составление и реализация программного бюджета носит формальный характер, результаты мониторинга индикаторов результативности не оказывают влияния на объемы финансирования. Распорядители бюджетных средств в рамках программного бюджета не имеют достаточной автономии на распределение и перераспределение средств по программам. Как следствие, министерства и ведомства, в том числе и Министерство образования и науки не имеют достаточной мотивации для дальнейшего внедрения и развития программного бюджетирования в секторе.

ГЛАВА 3: ВКЛАД ПАРТНЕРОВ ПО РАЗВИТИЮ В ОБРАЗОВАНИЕ

1.1. Общая корзина

Кыргызская Республика уже долгое время зависит от внешней помощи и согласно данным, полученным от Министерства финансов за период с 2010 по 2015 гг., страна получила около 69 миллионов долларов США только на сектор образования¹³. Эта сумма отражает поддержку донорских организаций, которая прошла через государственный бюджет и не охватывает так называемое параллельное или проектное финансирование, которое не фиксируется Министерством финансов и поддерживает непосредственных бенефициаров (таких как местные общины, школы, территориальные отделы образования, и т.д.). Стратегия Развития Образования до 2020 года и планы действий развития образования стали твердой основой для лучшей эффективности вклада доноров через четкие цели и задачи с индикаторами, в которых каждый донор может выбрать свою роль и, тем самым, не дублируя деятельность друг друга.

Первым шагом организации широкосекторного подхода (SWAp) была организована в рамках Среднесрочной программы развития образования на 2012-2014 гг., в рамках которой Кыргызское правительство и партнеры по развитию подписали Совместное Соглашение по Секторальному Подходу в Секторе Образования на период 2012-2014 гг., инициатором которого выступил Европейский Союз. Данное соглашение было подписано со стороны Правительства – Министерством образования и науки, Министерством финансов и Министерством труда, миграции и молодежи; и со стороны партнеров по развитию – Европейским Союзом, Всемирным Банком, ЮНИСЕФ, ЮНЕСКО, Сетью Развития Ага-Хана, Фондом «Сорос-Кыргызстан», ЮСАИД и Представительством Министерства Международного Развития Великобритании. Соглашение представляло собой рамочный документ, определяющим «принципы и общие условия партнерства» в реализации Среднесрочной программы развития образования (СПРО). При этом, партнеры развития могут предоставлять помощь в любой форме: через бюджетную поддержку, совместное финансирование или параллельное финансирование.

Несмотря на заявленные дальнейшие совместные действия по мониторингу и оценке реализации СПРО, авторам не удалось найти подтверждающие документы, такие как Обзор Совместной Оценки, как одного из механизмов секторального подхода, или отчеты о другой деятельности, заявленной в Совместном Заявлении. Согласно, отчету ЕС, бюджетная поддержка образования в рамках широкосекторного подхода фактически является замещением средств государственного бюджета средствами донорских организаций, и нет прозрачного механизма координации этих средств. В результате, нет уверенности в том, что средства, предоставленные в рамках SWAp, инвестируются именно в развитие системы образования (отчет проект ЕС, 2016 г.)

В целом, рассматривая основных доноров в секторе образования, которые оказали наибольший финансовый вклад – АБР, ЕС и ВБ, становится очевидно, что их помощь имеет растущую тенденцию с 2010 год, и упор больше делается теперь на бюджетную поддержку (таблица 3.1). Таким образом, АБР с 2010 года (включая проект ПТО, начавшийся в 2007, и действующий по 2011 год, и включая заявленные суммы)

¹³ Данные предоставлены Министерством финансов КР в рамках Программы государственных инвестиций.

предоставил 52 миллионов долларов США; ЕС – 60,6 миллионов долларов США, и Международная Ассоциация Развития ВБ – 36,9 миллионов долларов США.

Несмотря на то, что есть возможность отследить вклад каждого донора в сектор образования, особенно крупные финансовые соглашения с Правительством, очень сложно проанализировать мелкие проекты, реализуемые непосредственно на местах и финансируемые не через бюджет. Поэтому полную картину о предоставленных средствах партнеров по развитию будет возможно нарисовать только тогда, когда появится единая база данных по всем проектам и программам, проводимым в секторе образования.

Таблица 3.1: Вклад доноров в сектор образования с 2010 года

Донор	Начало	Завершение	Название проекта/программы	Грант	Кредит	Общая сумма
Азиатский Банк Развития (млн. долл. США)				42,0	10,0	52,0
	2007	2011	Профессионально-техническое образование и развитие навыков	10,0	0,0	10,0
	2013	2017	Второй проект «Профессионально-техническое образование и развитие навыков»	10,0	10,0	20,0
	2015	2021	Программа развития сектора: Укрепление системы образования	10,0		10,0
	2015	2021	Проект развития сектора: Укрепление системы образования	12,0	0,0	12,0
Европейский Союз (млн. евро)				60,6	0,0	60,6
	2010	2012	Поддержка сектору образования Кыргызской Республики	5,5	0,0	5,5
	2013	2015	SPSP - Поддержка реформы сектора образования в Кыргызской Республике	17,0	0,0	17,0
	2014	2016	Поддержка сектору образования Кыргызской Республики	1,6	0,0	1,6
	2016	2018	Контракт о реформировании сектора образования	36,5		36,5
МАР (Всемирный Банк) (млн. долл. США)				36,9	0,0	36,9
	2011	2012	Образование для всех 2 (Fast Track Initiative Catalytic Grant Fund - 2)	6,0	0,0	6,0

2012	2014	Российская программа содействия развитию образования (READ)	1,7	0,0	1,7
2013	2018	Поддержка реформ в секторе образования	7.4	9.1	16.5
2014	2018	Глобальное партнерство в целях образования (GPE) - 3	12,7	0,0	12,7

Источник: Министерство образования и науки, Министерство финансов, донорские организации.

Примечание: Средства, представленные в таблице – заявленные суммы, и не отражают фактические перечисления, хотя фактические перечисления не сильно отличаются, и пока невозможно показать фактические суммы в силу того, что многие проекты еще на стадии реализации и не завершены.

3.1.1. Азиатский Банк Развития

Огромная часть выделенных средств АБР на образование, направлена на поддержку профессионально-технического образования. Признанный успешным проект «Профессиональное образование и развитие навыков» (10 млн долл.) повлек за собой продолжение содействия со стороны АБР в виде второго проекта «Профессиональное образование и развитие навыков» (23,5 млн. долл.). 10 миллионов предоставлены в виде гранта, другие 10 миллионов – в качестве кредита, и 3,5 млн – вклад правительства.

Кроме ПТО, АБР поддерживает развитие системы образования в целом, выделив в 2015 году 22 млн. долларов гранта, 10 млн из которых пойдет непосредственно на поддержку бюджет, и 12 млн. через реализацию инвестиционного проекта, направленного на улучшение качества стандартов и учебно-методических комплексов (УМК); улучшение качества работы учителей, а также программ по повышению квалификации учителей; и повышение доступа к качественному образованию. Все задачи нацелены на общее образование.

3.1.2. Европейский Союз

Вклад Евросоюза в сектор образования КР с 2010 года можно условно разделить на три этапа:

Этап 1 (2010-2012 гг.) В конце 2009 года подписано финансовое соглашение на оказание поддержки Европейским Сообществом в размере 5,5 млн евро с 2010 года. Программа направлена на подкрепление основных целей Стратегии Развития Страны Кыргызстана на 2007-2010 гг. в области образования. Два компонента программы включают в себя: 1) техническую помощь "Подготовка секторальной программы в области образования" и 2) грантовый компонент "Профессионально-техническое образование и обучение".

Этап 2 (2013-2015 гг.) Программа поддержки секторальной политики (ППСП), содействия реформе сектора образования в КР общей стоимостью 20 250 000 евро (17 млн евро - бюджетная поддержка, и 3,25 млн евро - дополнительная поддержка). Общий ожидаемый результат программы - это более эффективная работа по всему сектору и продвижение к более инклюзивной (содержательной) и эффективной

системе образования. Ожидаемые результаты включали реформирование планирования бюджета; усовершенствование обслуживания и содержания школьной сети и инклюзивное образование; улучшение куррикулума и повышение квалификации учителей; а также более усовершенствованное планирование и мониторинг в секторе.

Этап 3 (2016-2018 гг.)

Этот этап самый недавний и характеризуется самым крупным вкладом со стороны Евросоюза в рамках "Контракта на реформу сектора образования" стоимостью 36 млн. евро (30 млн предоставлены в виде гранта, и 6 миллион – дополнительная поддержка). Главными целями программы являются: а) усиление потенциала на национальном и местном уровнях власти для разработки, реализации и мониторинга образовательной политики, и обеспечения устойчивого и эффективного управления финансированием и распределением ресурсов; б) обеспечение равного доступа к высококачественному образованию; и в) обеспечение большей синергии между навыками и квалификациями. В 2016 году, после выполнения правительством необходимых условий в сфере реформирования системы образования, Евросоюзом был выделен первый транш в размере 10 млн евро. Планируется еще два транша размером 10 млн евро в последующие два года.

3.1.3. Всемирный Банк – Международная Ассоциация Развития

В 2011 году Второй проект «Образование для всех» по Фонду Каталитического Гранта (6 млн долл.) был запущен для поддержки государства в улучшении подготовки к школе среди 5 и 6 летних. В рамках ОдВ 2 была оказана помощь с разработкой 240-часовой программы и учебно-методическими материалами, а также в предоставлении курсов для учителей для реализации данной программы¹⁴. 240-часовая программа подготовки оказалась в большом спросе, и привело к решению Правительства доработать программу до годовой продолжительности. Для оказания поддержки Правительству в работе по подготовке детей к школе и развитию сети дошкольных образовательных учреждений (ДОУ), а также в дальнейшем продвижении важности дошкольного образования, в 2013 году запущен проект Глобального партнерства в целях образования (ГПО). Данный проект был частично финансируван Каталитическим фондом – 4,7 млн. долл. США и Фондом ГПО – 8 млн. долл. США. 91% проектных средств направлены на расширение равного доступа к качественному дошкольному образованию.

В то время, как проекты ОдВ и ПРО были нацелены на дошкольное образование и подготовку к школе, проект «Поддержка сектору образования» поддерживает общее образование, включая начальное и среднее. 86% проектной стоимости направлена на улучшения компонента по обучению, который предполагает улучшение педагогической практики и доступность учебно-методический материалов в классах. Общая стоимость проекта – 16,5 млн. долл. США, 7,4 млн. из которых предоставлены в виде гранта, а 9,1 млн. долларов – в виде кредита.

¹⁴ Несмотря на то, что ОдВ – это инициатива, поддерживаемая несколькими донорами, и сопредседателем является ЮНИСЕФ, многие относятся к нему как к проекту Всемирного Банка, потому что реализацию проводит Отдел реализации проектов ВБ, который, в свою очередь стал подотчетным всемирному Банку (Steiner-Khamsi and Chachkhiani, 2008)

ОРП Всемирного Банка находится в здании Министерстве образования и науки и отвечает за финансовое управление, организации закупок и координацию с управлениями и отделами МОиН для поддержки по вышеуказанным проектам. В дополнение, ОРП реализует проект Кыргызско-Российской программы содействия развитию образования (READ) стоимостью 1,7 млн. долл. (финансируемого Россией), который нацелен на усиление институционального потенциала в реализации новых и имеющихся методов и практик оценки учащихся в начальных и средних школах.

3.1.4. Другие доноры

При рассмотрении сектора образования, невозможно обойти стороной ЮНИСЕФ. Несмотря на то, что в сравнении с вышеупомянутыми донорами, финансовая поддержка ЮНИСЕФ не так велика, но техническая помощь и консультационная деятельность данной организации неоценима и очень важна для сектора образования. ЮНИСЕФ является председателем в секторе образования в рамках Координационного Совета Партнеров по Развитию, а координирует деятельность проекта Глобального партнерства в целях образования. В течение долгого времени ЮНИСЕФ продвигал важность раннего развития и воспитания детей, и оказывал поддержку в увеличении доступа к дошкольным образовательным учреждениям (включая общинные детские садики) и программ школьной подготовки¹⁵. В Программе развития образования и раннего детства на 2014-2015 гг., ЮНИСЕФ привлек более 3 млн. долл. США для увеличенного доступа к дошкольному образованию; улучшенного качества образовательной среды в общем образовании, и увеличенного использования приоритетных услуг здравоохранения для уязвимых детей¹⁶.

Другие доноры, поддерживающие сектор образования, включают в себя Сеть развития Ага-Хана, который оказал поддержку отдаленным общинам в увеличении доступа к дошкольному образованию, а также поддержку высшему образованию и образованию для взрослых через создание Университета Центральной Азии (УЦА) в Нарыне; международная организация «Спасите детей», обеспечивающая гуманитарную помощь и защиту прав детей на образование; Фонд «Сорос-Кыргызстан», поддерживающий инклюзивное образование и новые стандарты педагогики; Фонд по миростроительству (ООН и ОБСЕ) – поликультурное и многоязычное образование, нацеленное на реализацию прав на образование; и другие агентства ООН, такие как ЮНЕСКО (гуманитарные и художественные направления), Всемирная Продовольственная Программа (поддержка в вопросах школьного питания).

¹⁵ Источник: <https://www.unicef.org/kyrgyzstan/development.html>

¹⁶ Источник: Программа ЮНИСЕФ рабочего плана по сотрудничеству по образованию и раннему развитию детей на 2014-2015 гг.

ГЛАВА 4: ЧАСТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ

4.1. Расходы домохозяйств на образование

Таблица 4.1 представляет информацию о потреблении домохозяйств по статьям. Статья «услуги» включают коммунальные услуги, услуги, связанные со здравоохранением, образовательные услуги, культурные мероприятия, общественный транспорт, и услуги связи. Затраты на приобретение услуг составляли около 20 процентов за последние 15 лет. Однако, сократились из 24 процентов в 2010 году до 20 процентов в 2015.

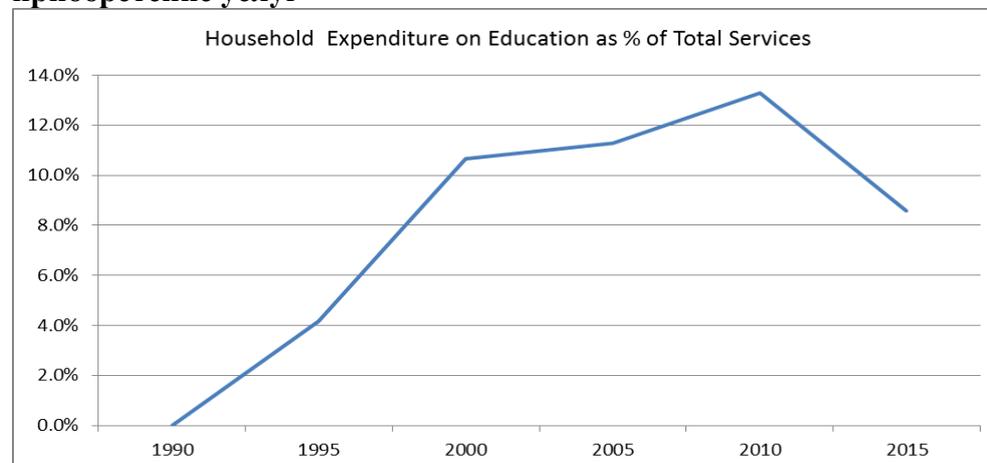
Таблица 4.1: Потребление домохозяйств по статьям расходов

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Продукты питания	38.0%	57.3%	54.3%	54.0%	52.4%	53.3%
Алкогольные напитки	3.9%	1.9%	1.4%	0.7%	0.4%	0.1%
Неалкогольные напитки	35.3%	24.3%	25.7%	21.6%	27.2%	26.8%
Услуги	22.8%	16.5%	18.6%	23.8%	20.0%	19.9%
ВСЕГО	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.1%

Источник: НСК, 2016 г.

Как видно на рисунке 4.1, расходы домохозяйств на образование как доли всех услуг увеличились из 4% в 1995 году до 13% в 2010 году, но в 2015 сократились до 9%.

Рисунок 4.1: Расходы домохозяйств на образование, в % к общим расходам на приобретение услуг



Источник: Министерство финансов, 2016 г.

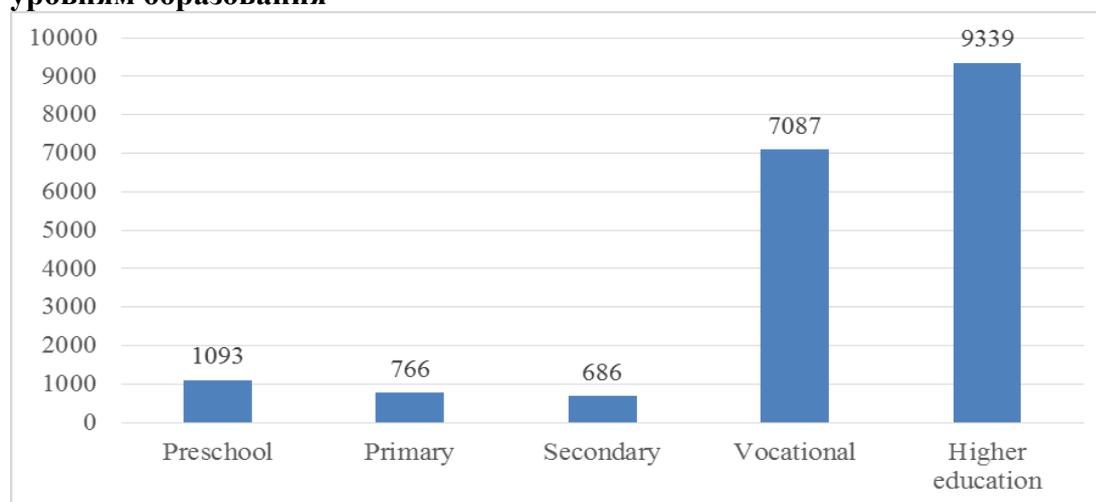
4.2. Расходы домохозяйств на образование по секторам

Согласно опросу домохозяйств (2015 г.), статьи расходов на дошкольное и другие уровни образования отличаются. Единственным совпадением была статья расходов на оплату обучения, в связи с чем она была взята для сравнения. Более того, информация о расходах предоставлена на базе ежемесячных расходов домохозяйств. В анкетах опроса просят домохозяйства предоставить информацию о затратах на различные принадлежности для образования за последние три месяца. Поэтому, расходы на образование представлены на ежемесячной основе. Последняя сложность была в интерпретации цифр. Обычно единицей исследований о расходах выступает

физическое лицо, но так как были сложности в объединении данных о количестве учащихся в домохозяйствах и затрат домохозяйств, проще показать расходы на уровне домохозяйств.

Рисунок 4.2 отражает расходы домохозяйств на оплату за обучение. Оплата за высшее образование оказалось самым дорогим для домохозяйств. В среднем затрачивается 9339 сомов в месяц. На втором месте – оплата за профессионально-техническое образование, которое составило 7078 сомов в среднем за месяц. На эти два уровня образования тратится намного больше в сравнении с другими уровнями. Расходы на дошкольное образование составили 1093 сома, на начальное образование 766 сомов и среднее образование – 686 сомов.

Рисунок 4.2: Средние месячные расходы домохозяйств на оплату за обучение, по уровням образования



Источник: Исследование домохозяйств (2015 г.)

Примечание: Единица измерения – домохозяйство, а сумма отражает расходы в месяц.

Для лучшего понимания, на какие статьи расходов домохозяйства тратят по образованию, в таблице 4.2 представлены суммы затрат на статьи, связанные с начальным, средним, профессионально-техническим и высшим образованием. Такими статьями являются оплата за обучение, за учебники, использование библиотек, репетиторство и дополнительные занятия, транспортные расходы, взносы за ремонт школ, подарки и другие неформальные сборы, и другие расходы. Среди этих статей, самые большие расходы приходятся на оплату за обучение, при этом оплата за обучение в вузах является самой крупной. Самые незначительные расходы – на учебники и использование библиотек. Расходы на репетиторство и дополнительные занятия, и ремонт школ больше в начальном и среднем образовании. Затем они уменьшается на уровне профессионально-техническом и высшем образовании. С другой стороны, транспортные расходы, расходы на подарки, и другие сборы оказались выше в профессионально-техническом и высшем образовании, чем в начальных и средних школах.

Таблица 4.2: Средние расходы домохозяйств на отдельные статьи, по уровням образования

Статьи расходов	Начальное	Среднее	ПТО	Высшее
Оплата за обучение	766	686	7087	9339

Учебники	34	21	0	5
Использование библиотек	2	1	11	47
Репетиторы и дополнительные занятия	177	203	63	31
Транспортные расходы	109	196	558	568
Ремонт школы	165	157	27	12
Подарки	214	254	679	346
Другое	179	228	1748	2110

Источник: Исследование домохозяйств (2015 г.)

Примечание: Единица измерения – домохозяйство, а сумма отражает расходы в месяц.

По дошкольному образованию, Таблица 4.3 и Рисунок 4.3 отражают объем выплат и доли расходов по каждой статье соответственно. Статьями расходов являются оплата за обучение, приобретение принадлежностей, оплата за няню, неформальные затраты, ремонт школы, и другое. Среди этих статей, самые высокие расходы в дошкольном возрасте приходятся на услуги няни. Они составляют 1 844 сомов в месяц или около 41 процента. После них на втором месте следует оплата за обучение – 1 093 сома или 24 процента. Другие статьи расходов не сильно отличаются друг от друга. Приобретение принадлежностей, неформальные платежи, ремонт школы и другие расходы составляют 399, 359, 391 и 444 сомов или 9%, 8%, 8% и 10% соответственно.

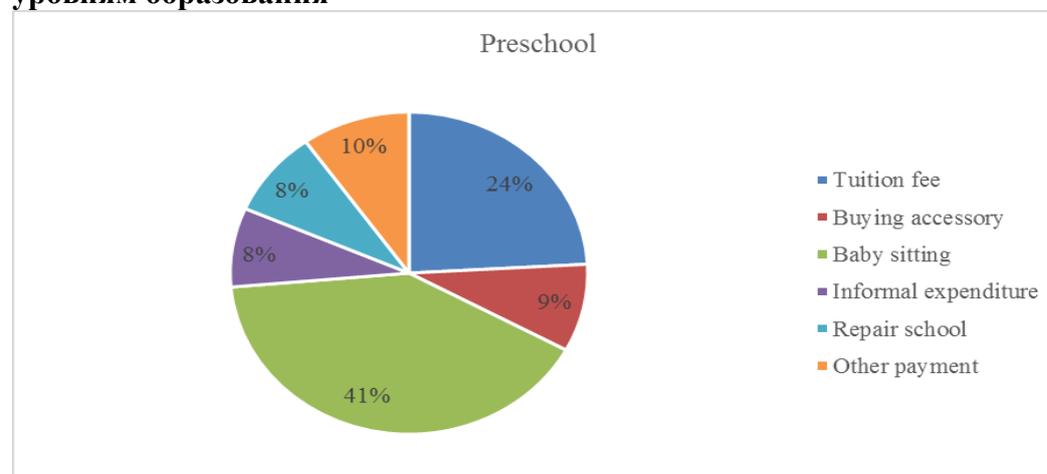
Таблица 4.3: Средние расходы домохозяйств на дошкольное образование

Статьи расходов	Дошкольное образование
Оплата за обучение	1093
Принадлежности	399
Услуги няни	1844
Неформальные платежи	359
Ремонт зданий	391
Другие расходы	444

Источник: Исследование домохозяйств (2015 г.)

Примечание: Единица измерения – домохозяйство, а сумма отражает расходы в месяц.

Рисунок 4.3: Средние месячные расходы домохозяйств на оплату за обучение, по уровням образования



Источник: Исследование домохозяйств (2015 г.)

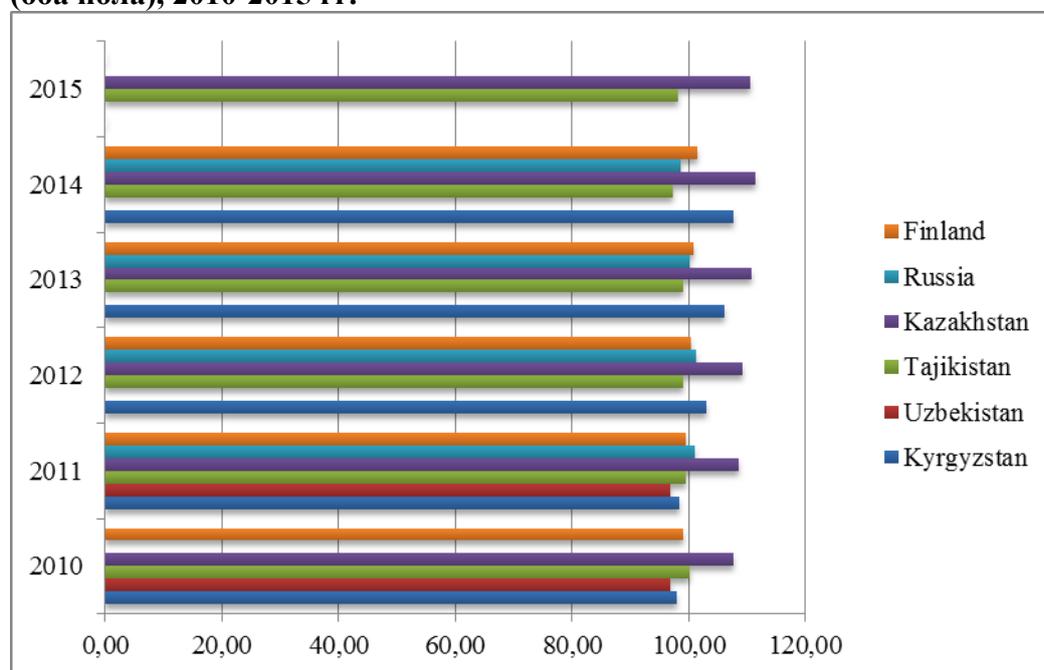
Примечание: Единица измерения – домохозяйство, а сумма отражает расходы в месяц.

ГЛАВА 5: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

5.1 Доступ к образованию

За последнее время Кыргызская Республика немного продвинулась вперед в повышении доступа к образованию, но все еще отстает от своих соседей по региону и субрегиону. В частности, очень высокий валовой коэффициент охвата (ВКО), но низкий чистый коэффициент охвата (ЧКО) учащихся свидетельствуют о низкой эффективности. Как видно из ниже представленных графиков, ВКО в начальном образовании (около 97-98%) превышает ВКО в среднем образовании (81-86%) в период с 2010 по 2015 и немного выше, чем в других странах субрегиона за исключением Казахстана (Рис. 5.1 и рис. 5.2).

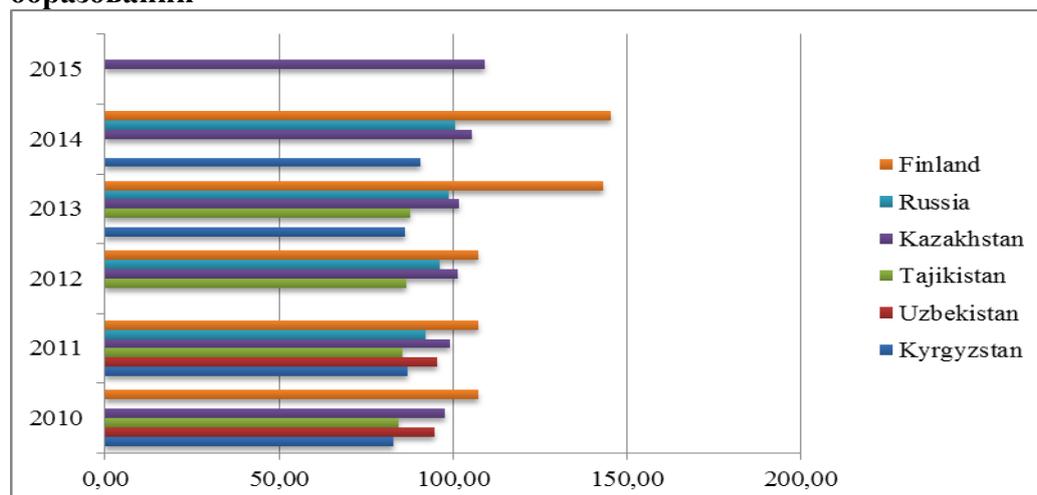
Рисунок 5.1: Валовой коэффициент охвата учащихся начального образования (оба пола), 2010-2015 гг.



Источник: Составлен авторами на основе статистика Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Если ВКО в начальном образовании немного выше чем в других странах региона, ВКО в среднем образовании намного отстает от других стран субрегиона (Рис. 5.2). Что касается чистого коэффициента охвата, кроме того, что он намного меньше чем ВКО; ЧКО так же сократился как в начальном образовании, так и в среднем для обоих полов в 2014 году в сравнении с 2013 г. (Рис. 1.1 и Рис. 2.4). ЧКО в начальном образовании составил 87-89%, что является меньше чем средний коэффициент в субрегионе – 90%, и в регионе – 92%. Положительный момент есть в том, что несмотря на то, что ЧКО и в начальном, и в среднем образовании, ниже чем среднего в субрегионе и в регионе, разрыв между ВКО и ЧКО в среднем образовании не такой большой, как в начальном образовании. При этом ЧКО в среднем образовании не так сильно отстает от среднего уровня субрегиона.

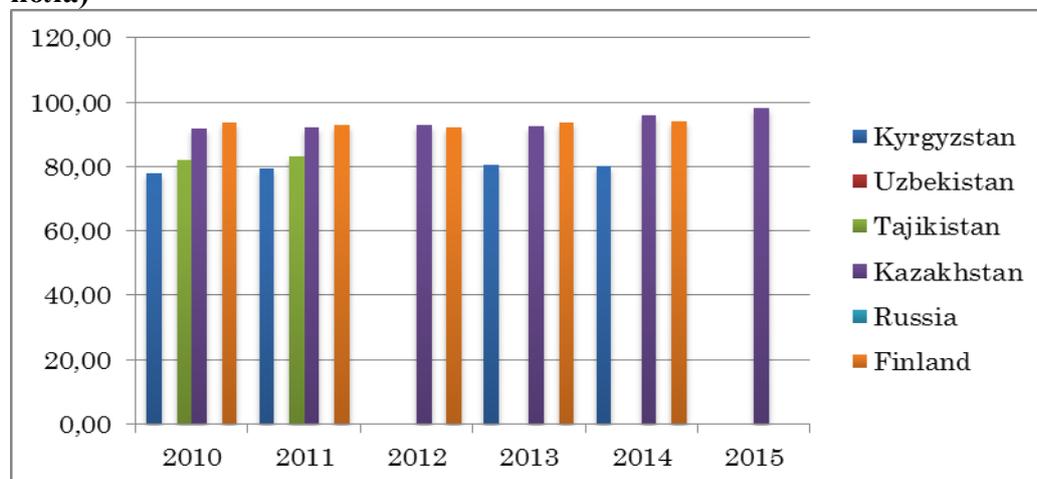
Рисунок 5.2: Валовой коэффициент охвата (ВКО) (оба пола) в среднем образовании



Источник: Составлен авторами на основе статистика Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Более того, большинство данных по ЧКО в среднем образовании не доступны (2012-2015 гг.) по некоторым странам региона, таким как Узбекистан, в то время как данных по Кыргызстану и Казахстану достаточно, что свидетельствует о том, что правительство Кыргызской Республики (КР), так же как правительство Казахстана, проявляют большую активность в среднем образовании чем в других странах (рис. 5.4).

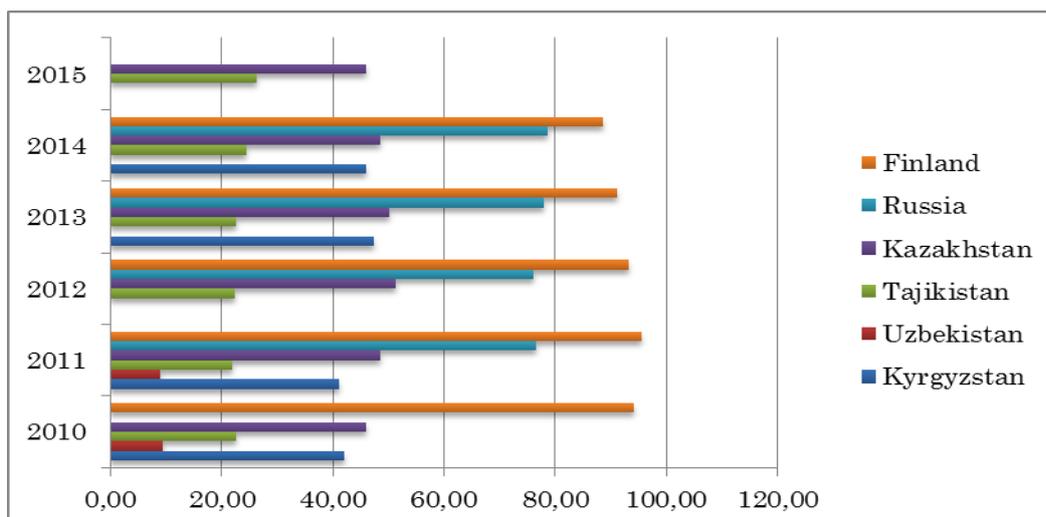
Рисунок 5.3: Чистый коэффициент охвата учащихся в среднем образовании (оба пола)



Источник: Составлен авторами на основе статистика Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Интересно отметить тот факт, что по сравнению с начальным и средним образованием, в сфере высшего образования Кыргызской Республике (КР) ситуация намного лучше, чем в других странах Центральной Азии (рис. 5.4). ВКО в высшем образовании в КР составляет более 40% и рост наблюдается с 2010 года по 2014, вдвое выше, чем в Таджикистане и в три раза выше чем в Узбекистане, немного ниже чем в Казахстане.

Рисунок 5.4: Валовой коэффициент образования учащихся (оба пола) в профессиональном образовании, 2010-2015 гг.

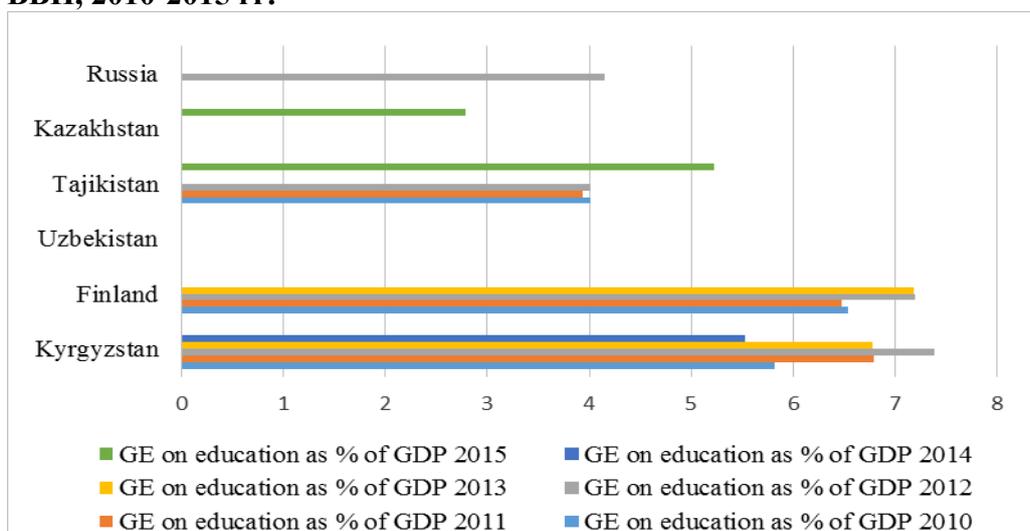


Источник: Составлен авторами на основе статистика Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

5.2 Государственные расходы на образование

В сравнении с другими странами субрегиона, даже с Россией, государство Кыргызской Республики выделяло большие суммы на образование, что выражено в процентах к ВВП и в расходах из государственного бюджета; самые высокие расходы были в 2012 году, когда расходы на образование резко возросли (рис. 5.6 и рис. 5.7). Согласно статистике Всемирного банка и Института статистики ЮНЕСКО, расходы из государственного бюджета на образование в процентах к ВВП Кыргызской Республики почти совпадают с показателями одной из передовых стран ОЭСР в секторе образования – Финляндии, и являются наивысшими в субрегионе. В то же время, если Финляндии удастся сохранить эту долю ВВП достаточно стабильной на протяжении 2010-2015 гг., то доля государственных расходов на образование в процентах к ВВП в Кыргызской Республике более изменчивая, но все еще высокая, составляя 5.5% вплоть до 7.4%.

Рисунок 5.6: Расходы из государственного бюджета на образование в процентах к ВВП, 2010-2015 гг.

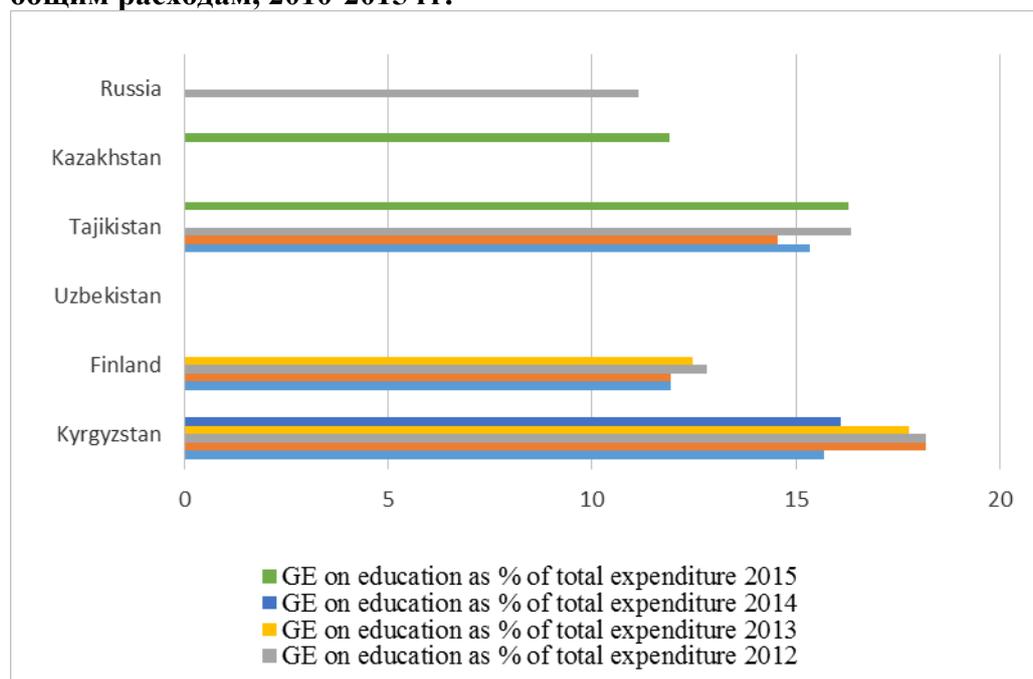


Источник: Составлен авторами на основе статистика Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

В прошлом, «переходный период привел к фундаментальным переменам в системе образования. Многие семьи стали ставить под сомнение полезность образования, так как полученное образование больше не гарантировало занятость, и семьи для обеспечения жизнедеятельности нуждались во вкладе от каждого члена семьи. В условиях нехватки ресурсов для поддержания системы образования в прежнем состоянии, государство сократило продолжительность обязательного образования до девяти лет, перекинуло большую часть обязательств по финансированию начального, среднего и высшего образования на органы местного самоуправления и родителей, а так же уполномочило школы привлекать средства из арендных выплат и других дополнительных услуг. Ученикам пришлось покупать или брать в аренду учебники, которые ранее выдавались бесплатно». (Mertaugh, 2004).

Несмотря на это, в настоящее время правительство гарантирует бесплатное обязательное образование для всех детей и прилагает значительные усилия для реализации этой политики на фоне переходного периода. Как видно из графика на рис. 5.7, государственные расходы на образование в процентах к общим расходам государственного бюджета Кыргызской Республики достаточно большие в сравнении с другими странами региона и субрегиона, около 18%, и намного превышает показатели Финляндии – 12%, в период 2010-2015 гг.

Рисунок 5.6: Расходы государственного бюджета на образование в процентах к общим расходам, 2010-2015 гг.



Источник: Составлен авторами на основе статистика Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

Из всех расходов государственного бюджета на образование, 90.1% составляют расходы на текущие расходы государственных учреждений Кыргызской Республики. В целом, доля текущих расходов в структуре общих расходов на образование в Кыргызской Республике довольно высокая, но все еще ниже доли Казахстана - 94.4%, и Финляндии – 94.2%; а текущие расходы за исключением оплаты труда, в процентах к общим государственным расходам на образование в Кыргызской Республике

составляет 19.9%, намного меньше чем в Казахстане (34%) и Финляндии (35.3%) в 2013 г. (таблица 5.1).

Таблица 5.1: Текущие расходы в структуре государственных расходов на образование в Кыргызской Республике, Финляндии и Казахстане, 2013 г.

Страна/индикатор	Кыргызская Республика	Финляндия	Казахстан
Текущие расходы в % к общим расходам на государственные учреждения образования (%)	90,1	94,2	94,9
Другие текущие расходы, за исключением расходов на оплату труда, в % к общим расходам на государственные учреждения образования (%)	19,9	34,00	35,3

Источник: Составлен авторами на основе статистика Всемирного Банка, 2016 г.

В соответствии с информацией об образовании Кыргызской Республики на веб-сайте ЮНИСЕФ, зарплата учителей находится постоянно ниже, чем зарплата в других отраслях экономики. С неизменной зарплатой и повышением прожиточного минимума, учителям приходится совмещать две работы, чтобы сводить концы с концами. В то время, как важен приоритет страны улучшать инфраструктуру для условий обучения, совершенно необходимо, чтобы учителя зарабатывали достойную зарплату, если необходимо поддержать качество школ. Вплоть до 2010 года, зарплата учителей в Кыргызской Республике составляла порядка 60% от средней заработной платы по стране. Учителя с высшим образованием (более 80%) находятся на уровне между 6 и 12 разрядами по шкале зарплаты Единой Тарифной Сетки (ЕТС), которая была введена Правительством КР в 1993 году (ОЭСР, 2010).

Таблица 5.2: Сравнение зарплат учителей (с 10-15-летним стажем) в нескольких странах

Годовая зарплата в государственных учреждениях, приравненная к долларам США и конвертированная в ППС для частного потребления								
Страна	Уровень	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Источ.
Финляндия	Началь.	39 702	40 160	**	**	**	**	ОЭСР
	Базовое	42 879	43 372	**	**	**	**	
	Среднее	45 377	45 900	**	**	**	**	
Кыргызстан	Средняя месячная зарплата учителя, конвертированная из местной валюты (2011)					Базовый оклад 1 441 (сомов) \$360		ЮНИСЕФ
Узбекистан	Коллективный трудовой договор, утверждаемый профсоюзом на ежемесячной основе (2016 г.)					Базовый оклад 261,420 (сумов) \$154		МО
Таджикистан	Зарплата устанавливается ежемесячно (2011)					Базовый оклад 88 (сомони) \$240		ЮНИСЕФ
Казахстан	Структура зарплат для госслужащих (2011-2012)					Базовый оклад 17 697 (тенге) \$4380		ОЭСР
Россия	Началь.	***	***	***	***	42675	42675	ОЭСР
	Базовое	***	***	***	***	44407	42675	

	Среднее	***	***	***	***	46379	42675	
--	---------	-----	-----	-----	-----	-------	-------	--

Источник: Составлено авторами на основе различных источников, как указано в таблице, 2016

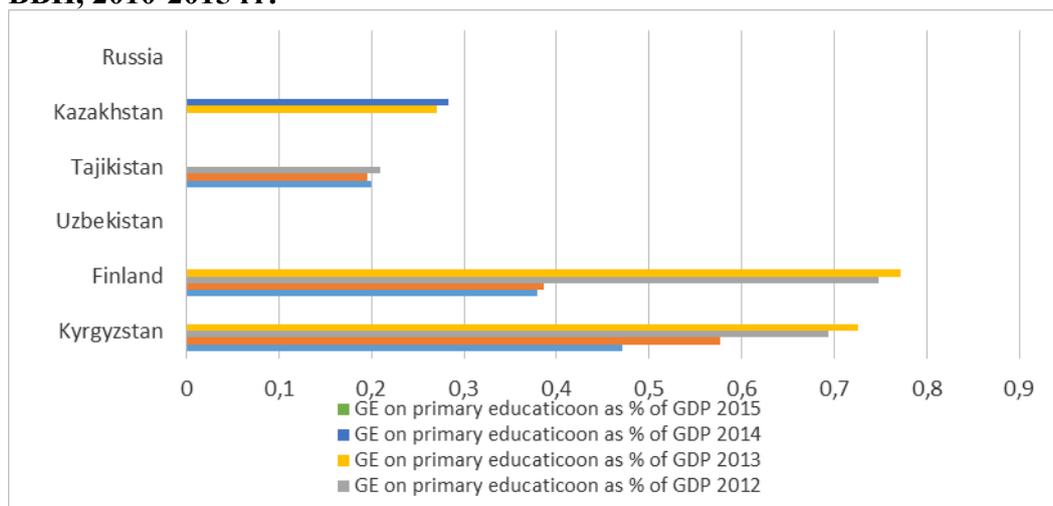
Примечание: в Узбекистане, системы и формы зарплат и бонусов, дополнительных выплат, дополнительных премиальных от работодателей, а также коллективные договора утверждаются профсоюзами или другими членами местных актов (МО).

Как показывает таблица 5.2, зарплата учителей в КР намного выше зарплат в Узбекистане и Таджикистане, но намного ниже чем в России или Казахстане, ну и несравнимо с Финляндией.

5.3 Финансирование начального образования

Государственные расходы на начальное образование постоянно увеличивались в период 2010-2015 гг. с 0,47% в 2010 г. до 0,73% в 2014 г. (рис. 5.8), что говорит о приверженности государства улучшению начального образования. Отмена оплаты за обучение, а также стремление государства улучшить качество образования объясняет увеличение бюджета на финансирование начального образования. Согласно данным Института статистики, в 2009 году максимальный процент расходов на начальное образование составил 55% по отношению к другим уровням образования.

Рисунок 5.7: Государственные расходы на начальное образование в процентах к ВВП, 2010-2015 гг.



Источник: Составлен авторами на основе статистика Всемирного Банка и данных Института статистики ЮНЕСКО, 2016 г.

В дополнение, несмотря на то, что заявлено, что образование бесплатное и обязательное, школы позволяют родителям привлекать дополнительное финансирование, особенно в условиях очевидного недостатка бюджета обеспечить лучшими материалами или оплачивать текущие операции школ. Дополнительное финансирование является добровольным и может быть включено в бюджет школы без негативных последствий. Школьный совет может попросить родителей оплачивать обязательные платежи (Всемирный Банк, SABER, 2012 г.). Так же бывают финансовые поступления от НПО и других секторов, инвестирующих в начальное образование.

5.4 Финансирование среднего образования

В 2013 году государственные расходы на среднее образование в процентах к ВВП составили 3,69%, а к общим расходам на образование – 9.66% (включая базовое и полное среднее образование), что является выше, чем в России и Финляндии в процентном соотношении (статистика Всемирного банка, 2015 г.). Однако, так как ВВП Кыргызской Республики на много меньше ВВП этих двух стран, расходы на одного ученика не такие-то большие, как можно было представить. Как видно из таблицы 3.3, государственные расходы на одного ученика средней школы в процентах к ВВП на душу населения в КР внушительные на уровне 33,2% в сравнении с 10,8% в Финляндии и 19% в Казахстане, однако государственные расходы на одного школьника (ППС\$) составляет лишь четвертую часть расходов в указанных двух странах.

Таблица 5.3: Текущие расходы в процентах к государственным расходам на среднее образование в Кыргызской Республике, Финляндии и Казахстане в 2013 г.

Страна/Индикаторы	Кыргызская Республика	Финляндия	Казахстан
Общая оплата труда в структуре общих расходов на средние государственные учреждения (%)	82.4	60.0	66.7
Доля текущих расходов в структуре общих расходов на среднее образование (%)	99.0	93.9	95.3
Доля текущих расходов, исключая оплату труда, в структуре общих расходов на среднее образование (%)	16.6	33.8	28.5
Расходы на оплату труда в % к общим расходам на среднее образование (%)	82.4	60.0	66.7
Государственные расходы на одного ученика средней школы (ППС\$)	1070.0	4336.6	4421.1
Государственные расходы на одного ученика в % к ВВП на душу населения (%)	33.2	10.8	19.0

Источник: Составлен авторами на основе статистика Всемирного Банка, 2016 г.

Общая оплата труда в структуре общегосударственных расходов на среднее образование в КР тоже очень высокая – 82,4%, по сравнению с 60% и 66,7% в Финляндии и Казахстане, что означает текущие расходы на школьную деятельность не так высоки, как должны бы быть.

5.6. Педагогическая нагрузка

Трудовой договор Кыргызской Республики устанавливает, что учитель начальных классов должен работать минимум 16-18 часов в неделю. Однако около 80% школ работают по две смены, призывая некоторых учителей работать 36 часов в неделю (ОЭСР, 2010 г.), вызывая тем самым слишком большую нагрузку на учителей начальных классов, что может отразиться на качестве обучения и оказании внимания каждому ученику. В дополнение к этому, как отмечалось выше, зарплата учителей не такая высокая как у других профессий в КР, плюс большая нагрузка, все это приводит к не очень качественному выполнению работ учителями.

Таблица 5.4: Педагогическая нагрузка в Кыргызской Республике и в некоторых других странах

Страны	Количество часов преподавания в год (учителей государственных организаций)							Источники
	Уровень	2010г.	2011г.	2012г.	2013г.	2014г.	2015 г.	
Кыргызстан	Начальн.	Система ставки					ЮНИСЕФ	
	Базовое	18-22 часов преподавания в неделю						
	Среднее							
Узбекистан	Начальн.	Система ставки					ЮНИСЕФ	
	Базовое	18-22 часов преподавания в неделю						
	Среднее							
Таджикистан	Начальн.	Система ставки					ЮНИСЕФ	
	Базовое	Сверх 18-22 часов преподавания в неделю						
	Среднее	(от 1.5 раза больше нагрузки и выше)						
Казахстан	Начальн.	Система ставки					ОЭСР	
	Базовое	Сверх 18-22 часов преподавания в неделю						
	Среднее	(от 1.5 раза больше нагрузки и выше)						
Россия	Начальн.	169	169	169	169	169	169	ОЭСР
	Базовое	175	175	175	175	175	175	
	Среднее	210	210	210	210	210	210	
Финляндия	Начальн.	673	673	673	673	673	673	ОЭСР
	Базовое	587	587	587	587	587	587	
	Среднее	547	547	547	547	547	547	

Источник: Составлено авторами на основе данных ЮНИСЕФ и ОЭСР, 2016 г.

В связи с разными системами, сложно сравнить педагогическую нагрузку преподавателей Кыргызской Республики с другими странами. Из таблицы 5.5 видно, что распределения педагогических часов учителей на разных уровнях образования в России и Центральной Азии противоположны Финляндии. В Финляндии, чем выше уровень образования, тем меньше нагрузки учителя; и наоборот, в Центральной Азии и России, чем выше уровень образования, тем больше педагогическая нагрузка (таблица 5.5), и это не приемлемо и должно быть пересмотрено.

5.6 Достаточность, справедливость и эффективность

5.6.1 Достаточность и справедливость

В соответствии с недавно проведенным исследованием Стейнберга и Куинна (2014 г.), в котором были пересмотрены понятия достаточности, справедливости и эффективности ресурсов образования, понятие «равенство и справедливость» (equity) относится к справедливому распределению доступных ресурсов среди учеников школ. Авторы выделяют три формы справедливости в широком понимании:

- Горизонтальная справедливость представляет всех учеников равными, и приводит к универсальным расходам в расчете на одного ученика по всей системе;

- Вертикальная справедливость рассматривает особенности учеников с дополнительными потребностями, что соответственно ведет к неравному финансированию;
- Третий принцип справедливости, фискальная нейтральность (или равные возможности), подразумевает отделение расходов на образование от благосостояния или налоговых поступлений региона (Берне и Стифел, 1984 г.).

«Достаточность», напротив, относится к распределению ресурсов так, чтобы все ученики, независимо от особенностей, имели равные возможности к получению образования. В случае достаточности, необходимо понимать, что потребности в образовании отличаются среди учеников. Например, есть изучающие английский язык; ученики, живущие в бедности; ученики, нуждающиеся в специализированном образовании, которые нуждаются в больших инвестициях для получения образования, нежели другие ученики. Это означает, что школы, в которых учатся нуждающиеся в особом подходе, требуют большего финансирования (Бекер и Велнер, 2011 г.; Бекер и Коркоран, 2012 г.; Бузувис, 2001 г.; Ханушек и Линдсет, 2009 г.; Спингер, Лиу и Гутрие, 2009 г.; Суперфайн, 2010 г.).

Соответственно, в рамках текущего механизма бюджетного распределения из расчета на одного ученика согласно статистике Всемирного банка, должно оставаться пространство для улучшения справедливости и достаточности в финансировании образования в Кыргызской Республике (КР). Согласно информации Всемирного Банка (2011), существует расхождение в качестве образования – в особенности между городскими и сельскими местностями, и между Бишкеком и южными регионами.

5.6.2 Эффективность

В первую очередь, в рамках приоритета государства увеличить бюджет сектора образования, очевидно, что КР тратит большие суммы государственного бюджета на образование, однако это не дает ожидаемых результатов – низкий чистый коэффициент охвата, низкие баллы тестов в PISA и других стандартизированных тестов. Более того, родители тоже производят определенную оплату несмотря на заявленное бесплатно обязательное образование. При этом, зарплата учителей остается ниже чем зарплата других профессий (данные представлены в Разделе 3 и 4 данного отчета). В отчете Всемирного Банка (2011 г.) также отмечено, что система образования неэффективна с существующим соотношением ученик-учитель, при котором 15 учеников приходится на одного учителя, что очень мало для текущего уровня экономического развития страны.

ГЛАВА 6: ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ

6.1. Педагогические кадры: основные тенденции

Общая численность населения, занятого в секторе образования колебалась в 2010-2015 годах в пределах 172-193 тысячи человек. При этом доля в общей численности населения, занятого в экономике длительное время остается стабильной, составляя порядка 7-8%. В то же время, по сравнению с началом 90-х годов численность занятых в образовании сократилась (табл. 6.1).

Таблица 6.1: Численность занятого населения, тыс. человек

	1991	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего занято в экономике	1754,1	2243,7	2277,7	2286,4	2263,0	2302,7	2352,1
Другие виды экономической деятельности	1541,6	2071,8	2100,6	2106,0	2088,2	2125,4	2159,0
Образование, в том числе:	212,5	171,9	177,1	180,4	174,8	177,3	193,1
Педагогические кадры	н/д	94,6	103,5	104,8	106,1	105,1	108,8
Прочие работники сектора образования	н/д	77,3	73,6	75,6	68,7	72,2	84,3

Источник: Составлено авторами на основе данных НСК, веб-сайт: www.state.kg

В 2015 году общая численность педагогических кадров в Кыргызской Республике, работающих, как в государственных, так и в частных организациях, составила 108,8 тысяч человек¹⁷. Удельный вес численности педагогов в общей численности занятых в образовании, в среднем за 2010-2015 годы, составил 58%. Безусловно, подавляющее большинство педагогов работают в государственных организациях – 95,4%¹⁸, хотя имеет место тенденция сокращения доли педагогов, работающих в государственных организациях. Так, в первой половине 2000-х годов этот показатель стабильно держался на уровне порядка 98%.

В разрезе уровней образования большая часть педагогических кадров приходится на общеобразовательные организации (школы). По данным НСК в 2015/2016 учебном году в школах работало 75,5 тысяч преподавателей¹⁹ или 69,4% от общей численности педагогических кадров (рис. 6.1). А наименьшая доля педагогов работает в начальном профессиональном образовании – около 3,2% от общего числа педагогических работников.

Рисунок 6.21. Распределение педагогических кадров Кыргызстана по уровням образования, %

¹⁷ Без учета совместительства в общеобразовательных организациях и организациях высшего профессионального образования

¹⁸ В государственных и частных организациях образования, без учета совместительства

¹⁹ Без совместителей, включая руководителей образовательных организаций



Источник: Составлено авторами на основе данных публикаций НСК «Социальные тенденции Кыргызской Республики 2010-2014» и «Социальные тенденции Кыргызской Республики 2011-2015»

В целом структурные сдвиги имеют тенденцию сокращения доли преподавателей в общеобразовательных организациях (школах) при увеличении удельного веса педагогов в дошкольных организациях.

Таблица 6.2. Численность педагогических кадров в образовательных организациях Кыргызской Республики, человек

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего, человек	94 622	103 470	104 813	106 056	105 115	108 777
Дошкольное образование	4 884	5 565	6 261	6 955	7 980	8 784
Школьное образование	69 062	75 502	75 656	74 407	72 928	75 529
Начальное профобразование	3 608	3 983	3 920	3 405	3 505	3 506
Среднее профобразование	5 011	5 590	6 343	7 230	7 547	6 725
Высшее профобразование	12 057	12 830	12 633	14 059	13 155	14 233

Источник: Составлено авторами на основе данных публикаций НСК «Социальные тенденции Кыргызской Республики 2010-2014» и «Социальные тенденции Кыргызской Республики 2011-2015»

6.1.1. Дошкольное образование

В 2015 году в Кыргызстане функционировало 1186 дошкольных организаций образования (ДОО), в том числе 1086 государственных и 100 частных. Охват детей дошкольным образованием, хотя и вырос в последние годы, все еще остается на невысоком уровне – 21,6%²⁰ в 2013 году (15,5% в 2010 году). Принимая во внимание

²⁰ Публикация НСК «Образование и наука в Кыргызской Республике, 2009-2013»

этот факт, в 2015 году были запущены программы подготовки детей к школе (240 и 480 часов).

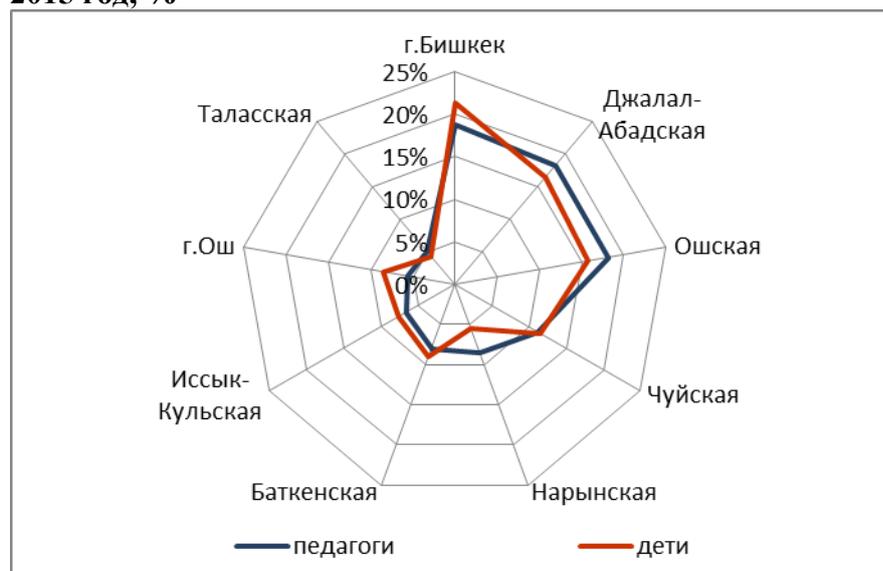
Таблица 6.3. Численность педагогического персонала в дошкольных организациях образования, человек

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Педагогический персонал	4 438	4 884	5 565	6 261	7 980	8 784
<i>Воспитатели</i>	2 895	3 165	3 647	4 053	5 116	5 693
<i>Другой педагогический персонал²¹</i>	1 543	1 719	1 918	2 208	2 864	3 091

Источник: Составлено авторами на основе данных публикаций НСК «Образование и наука 2009-2013», и из веб-сайта: www.stat.kg

Общая численность педагогического персонала в организациях дошкольного образования увеличилась в 1,8 раза, с 4,9 тысяч человек в 2010 году, до 8,8 тысяч человек в 2015 году. Причем увеличение имело место, как в государственных дошкольных образовательных организациях (в 1,8 раза по сравнению с 2010), так и в частных (в 2,1 раза по сравнению с 2010). Количество детей в расчете на одного воспитателя последние 5 лет колеблется в пределах 27-30 детей (рис. 6.2).

Рисунок 6.222. Распределение детей, посещающих ДОО и педагогов по регионам, 2015 год, %



Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

Распределение педагогического персонала дошкольных образовательных организаций по регионам в целом соответствует распределению детей, посещающих такие организации. Так, большая часть педагогического персонала (в среднем 57%) приходится на три региона: г. Бишкек, Джалал-Абадская и Ошская области, где доля детей, посещающих дошкольные организации, в 2010-2015 годах составила в среднем 56% от общего числа детей в дошкольных организациях по республике.

Если в еще 2010 году г. Бишкек занимал лидирующую позицию по удельному весу работающих здесь педагогических работников (около 30% от общего числа всех

²¹ Заведующие, методисты, музыкальные работники, логопеды, дефектологи, психологи и др.

педагогов ДОО), то в 2015 году процентное соотношение выровнялось и составило 19%. И это при том, что номинальная численность детей и педагогов в Бишкеке выросла. Данный факт свидетельствует о том, что за последние годы улучшилась доступность ДОО для жителей других регионов в результате увеличения, как педагогических работников, так и детей, посещающих ДОО в других регионах. Практически во всех регионах, кроме городов Бишкек и Ош, численность педагогического персонала в 2015 году возросла примерно в 2 раза по сравнению с 2010 годом.

Таблица 6.4. Численность детей в дошкольных организациях образования

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Численность детей в ДОО, тыс. человек	85,2	98,7	115,8	132,5	152,2	161,4
Численность детей в расчете на 100 мест	106	112	115	118	133	128

Источник: Составлено авторами на основе данных публикации НСК «Кыргызстан в цифрах», 2016 г. из веб-сайта: www.stat.kg

Рисунок 6.3. Наполняемость и обеспеченность ДОО, человек



Источник: Составлено авторами на основе данных публикации НСК «Кыргызстан в цифрах», 2016 г.

6.1.2. Школьное образование

Количество **общеобразовательных организаций** в стране постепенно увеличивается и в 2015 году функционировало 2218 школ, в которых обучалось 1091,3 тысяч учащихся. По данным НСК на начало 2015/2016 учебного года в общеобразовательных организациях страны работало 75,5 тысяч учителей, что на 6,5 тысяч человек больше, чем в 2010 году. При этом средняя численность учеников, приходящаяся на одного учителя, последние 3 года остается неизменной, составляя 14 человек. В частных общеобразовательных организациях этот показатель сложился немного ниже и составил 10 учеников на одного учителя.

Таблица 6.5. Численность учащихся и педагогического персонала в дневных общеобразовательных организациях (школах), тыс. человек

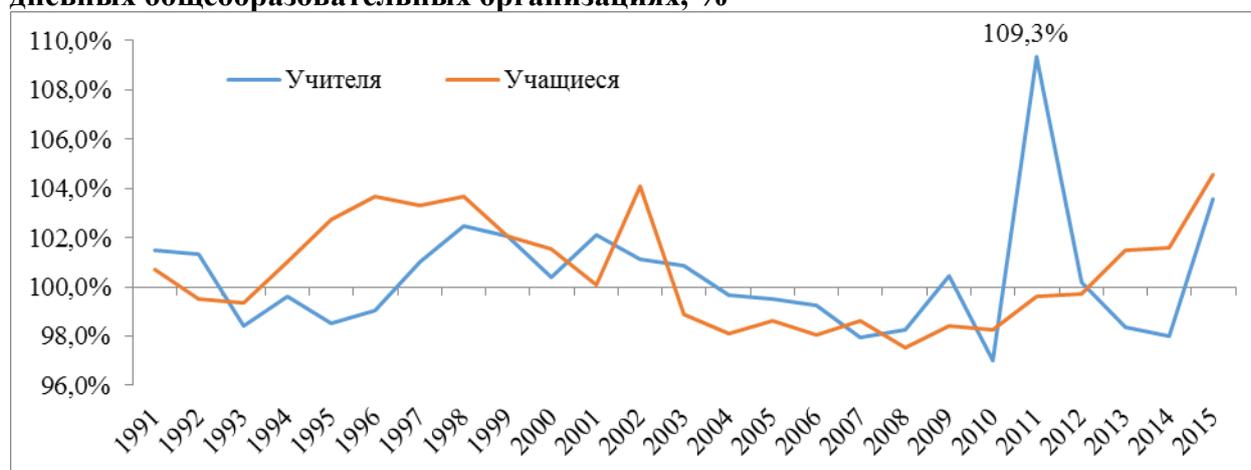
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
--	------	------	------	------	------	------

Учащиеся	1018,9	1015,2	1012,3	1027,1	1043,6	1091,3
Учителя (без совместителей)	69,1	75,5	75,7	74,4	72,9	75,5

Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

В целом школы Кыргызстана испытывают недостаток квалифицированных педагогических кадров. Этот факт отмечался во многих исследованиях, которые в разные годы проводились в стране. Более половины имеющихся учителей – это педагоги с большим стажем работы (более 15 лет). Несмотря на ежегодный выпуск педагогических кадров, обученных за счет государственного бюджета, молодые специалисты неохотно идут работать в школы.

Рисунок 6.4. Темп роста численности учащихся и учителей (без совместителей) в дневных общеобразовательных организациях, %



Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

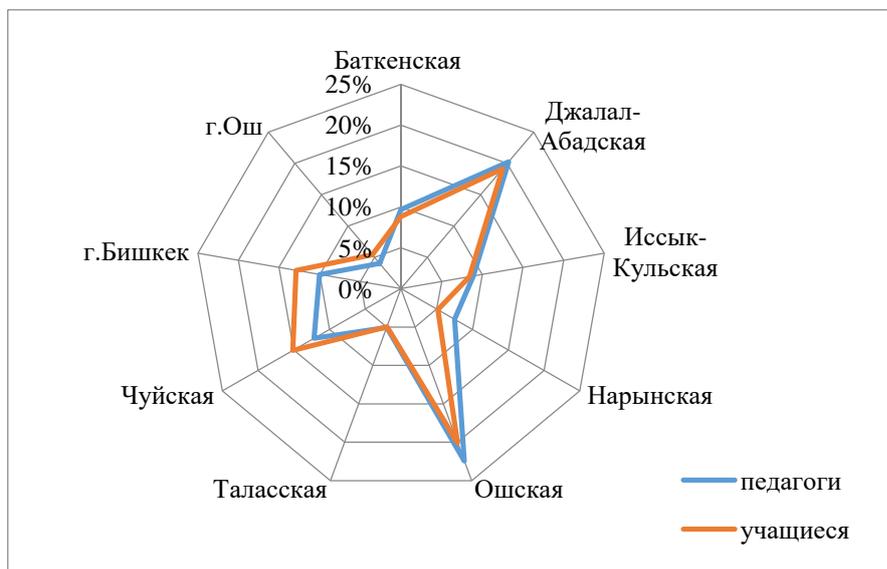
Невысокая престижность профессии учителя привела к тому, что в педагогические ВУЗы чаще всего идут учиться далеко не самые успешные выпускники школ, а потом в государственные школы часто идут работать опять же не самые лучшие выпускники педагогических ВУЗов. Разумеется, есть исключения, но общая тенденция комплектования школ молодыми специалистами выглядит именно таким образом. В результате часто в школы идут работать специалисты, прошедшие своего рода двойной негативный отбор. Непрестижность профессии учителя, в свою очередь, является следствием крайне низкой оплаты труда.

После проведенной в 2011 году реформы оплаты труда учителей их численность заметно возросла (на 9,3 процентных пункта), и это единственный существенный всплеск за всю историю независимости Кыргызстана. Причем этот всплеск совершенно не связан с изменением численности учащихся, что еще раз подтверждает, что заработная плата является ключевым фактором, влияющим на обеспеченность школ педагогическими кадрами (рис. 6.4.).

В региональном разрезе наибольшая доля педагогов школ работает в самых густонаселенных областях – в Ошской (22%) и Джалал-Абадской (20%) областях. Также как и в случае с дошкольным образованием, процентное соотношение учителей по регионам очень сильно коррелирует с соотношением учащихся и выраженных

перекосов с точки зрения численности учителей и учащихся в региональном разрезе не наблюдается.

Рисунок 6.5. Распределение учащихся и учителей (без совместителей) в дневных общеобразовательных организациях по регионам, 2015 год, %



Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

Наряду с численностью учителей, большое значение имеет и наличие полного состава учителей-предметников. В этом отношении в Кыргызстане сложилась ситуация, когда в течение достаточно длительного времени существует недостаток учителей иностранных языков и точных наук (физика, математика). Особенно сильно нехватка этих учителей-предметников наблюдается в сельской местности.

6.1.3. Профессиональное образование

Начальное профессиональное образование

В 2015 году в Кыргызстане функционировала 101 организация **начального профессионального образования**, в которых обучалось 28,8 тысяч человек. Подготовка специалистов ведется на базе основного общего образования (9 классов) и сочетается с получением общего среднего образования. По отдельным профессиям подготовка может базироваться на среднем общем образовании (11 классов) с сокращенными сроками обучения.

В 2015/2016 учебном году численность инженерно-педагогических работников составила 3548 человек, что практически на уровне 2010 года (3608 человек). Уменьшение численности инженерно-педагогических работников незначительное и произошло, в основном, из-за проведенной в этот период оптимизации системы профессионально-технического образования, в результате которой было сокращено количество учебных заведений и филиалов. Средний стаж работы инженерно-педагогических работников составляет около 11-12 лет.

Таблица 6.6. Численность учащихся и инженерно-педагогических работников в организациях начального профессионального образования, тыс. человек

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Учащиеся	31,2	31,0	31,0	29,4	28,5	28,8
Педагоги	3,6	4,0	3,9	3,4	3,5	3,5

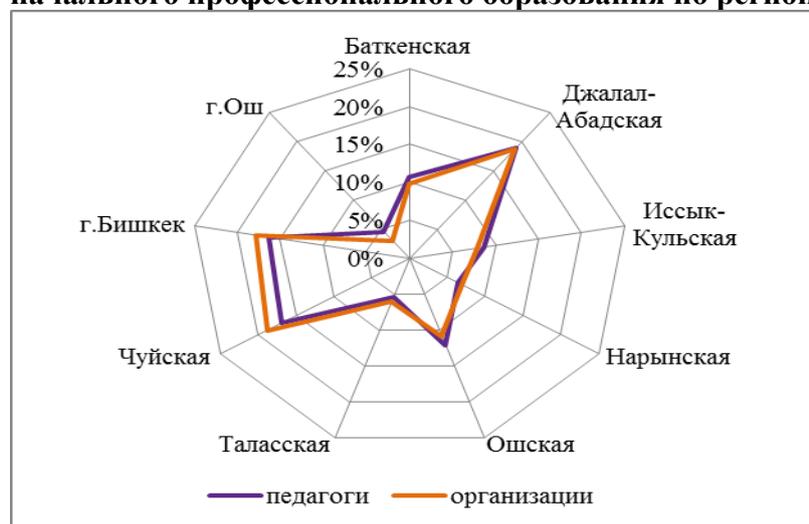
Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

В последние годы в системе начального профессионального образования активно внедряется информационная система управления, в рамках которой была создана база данных по качественному составу персонала профессиональных лицеев, что должно облегчить принятие управленческих решений.

Несмотря на то, что люди, имеющие рабочие специальности очень востребованы на рынке труда, выпускники школ в большинстве своем предпочитают получить высшее или среднее профессиональное образование. По этой причине доля учащихся в профессиональных лицеях составляет менее 10% от общего числа людей, получающих профессиональное образование, что втрое меньше, чем в начале 90-х годов, когда рабочие специальности получали около 33% от общего числа учащихся, получающих профессиональное образование.

В отличие от дошкольного и школьного образования, территориальное распределение инженерно-педагогических работников коррелирует с распределением учебных заведений по регионам, а не учащихся. Большая часть учебных заведений расположено в городе Бишкек, Чуйской и Джалал-Абадской областях. При этом в бишкекских учебных заведениях обучается около 25% всех учащихся, а в Чуйской и Джалал-Абадской областях – 17% и 15% соответственно.

Рисунок 6.6. Распределение инженерно-педагогических работников и организаций начального профессионального образования по регионам, 2015 год, %



Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

Среднее профессиональное образование

В общей сложности в Кыргызстане функционирует 130 организаций среднего профессионального образования, в которых обучается в среднем около 90 тысяч человек. Динамика роста численности педагогического персонала неоднозначна, и до 2014 года отмечался существенный рост числа педагогов, но в 2015 году их

численность снова немного сократилась и составила 6,7 тысяч человек. Тем не менее, за последние 5 лет (2011-2015 гг.) средняя ежегодная численность педагогов примерно в два раза превышает среднюю численность педагогов среднего профессионального образования за предыдущие годы (1990-2010 гг.)

Отчасти это говорит о том, что среднее профессиональное образование постепенно возвращает свои позиции, что подтверждается и ростом удельного веса учащихся, получающих образование в организациях среднего профессионального образования, которое в последние годы достигло 28% (уровень первой половины 90-х годов) от общего числа учащихся, получающих профессиональное образование. Для сравнения, за период с 1995 по 2010 год этот показатель составлял в среднем 15%.

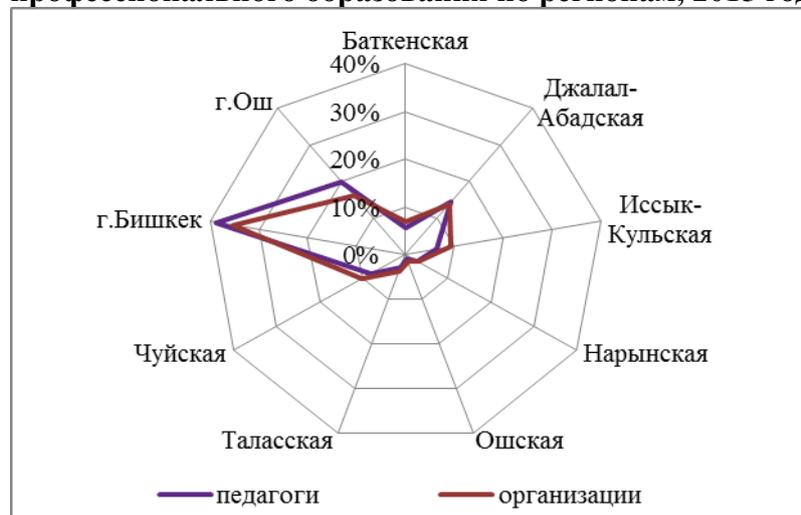
Таблица 6.7. Численность учащихся и педагогических работников в организациях среднего профессионального образования, тыс. человек

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Педагоги	5,0	5,6	6,3	7,2	7,5	6,7
Учащиеся	64,3	72,3	83,3	91,6	92,6	89,6

Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

В региональном разрезе подавляющее большинство учебных заведений, а значит и педагогического персонала, сконцентрировано в городах Бишкек и Ош. В учебных заведениях этих городов обучается около 60% всех учащихся среднего профессионального образования.

Рисунок 6.7. Распределение педагогических работников и организаций среднего профессионального образования по регионам, 2015 год, %



Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

Высшее профессиональное образование

В настоящее время в Кыргызстане действуют 52 высших учебных заведения, в которых обучаются около 200 тысяч человек. Причем в последние годы наблюдается постепенное сокращение доли студентов ВУЗов относительно общего числа учащихся,

получающих профессиональное образование²², с 80% в 2000-х годах до 63% в 2015 году. Это обусловлено не только структурными сдвигами в результате увеличения числа учащихся среднего профессионального образования, но и в результате сокращения номинальной численности студентов ВУЗов с 230,4 тыс. человек в 2010 году до 199,5 тысяч человек в 2015 году.

Численность преподавателей, работающих в сфере высшего профессионального образования существенно выше, чем на других уровнях профессионального образования. В 2015 году их численность возросла более чем на 2 тысячи человек по сравнению с 2010 годом и составила 14,2 тысячи человек. Это в 2 раза больше, чем в среднем профессиональном образовании и в 4 раза больше, чем в начальном профессиональном образовании.

Такое положение дел сложилось не только по причине большего числа учащихся, но и во многом из-за большей престижности профессии преподавателя ВУЗа, нежели педагога профессионального лицея или колледжа.

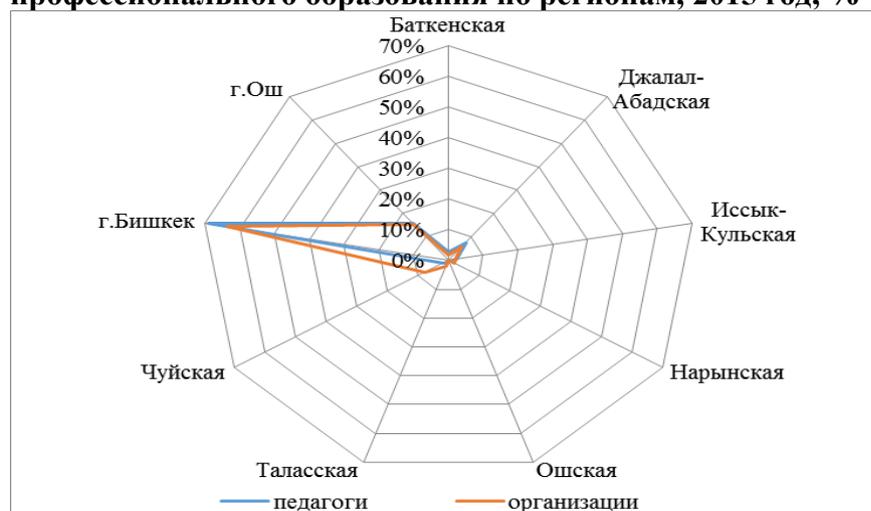
Таблица 6.8. Численность учащихся и педагогических работников в организациях высшего профессионального образования, тыс. человек

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Педагоги	5,0	5,6	6,3	7,2	7,5	6,7
Учащиеся	64,3	72,3	83,3	91,6	92,6	89,6

Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

Территориально большая часть ВУЗов сконцентрирована в городах Бишкек и Ош: из 52 ВУЗов 33 расположены в городе Бишкек, 8 – в городе Ош. Поэтому неудивительно, что почти 85% преподавательского состава работают именно в этих регионах. Особняком стоит Ошская область в которой нет высших учебных заведений, а в остальных регионах число ВУЗов колеблется от 1 до 4.

Рисунок 6.8. Распределение педагогических работников и организаций высшего профессионального образования по регионам, 2015 год, %



Источник: Составлено авторами на основе данных НСК из веб-сайта: www.stat.kg

²² Общее число учащихся включает студентов начального, среднего и высшего профессионального образования

6.2. Оплата труда

В настоящее время средняя заработная плата в секторе образования составляет 9233 сомов в месяц и намного меньше средней заработной платы в экономике (13483 сомов в месяц)²³. При этом необходимо учитывать, что за последние 6 лет заработная плата учителей повышалась дважды: в 2011 и в 2015 годах.

Таблица 6.9. Средняя заработная плата работников образования по формам собственности, сомов в месяц²⁴

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Образование - всего	3 991	6 682	7 999	7 799	8 204	9 233
Государственные образовательные организации	3 832	6 614	7 854	7 681		
Частные образовательные организации	7 021	7 901	10 255	9 694		

Источник: Составлено авторами на основе данных публикаций НСК «Образование и наука 2009-2013»

Рисунок 6.9. Средняя заработная плата, сомов в месяц



Источник: Составлено авторами на основе данных НСК веб-сайта: www.stat.kg

В 2011 году была проведена реформа заработной платы учителей, в результате которой средняя заработная плата работников образования возросла до 6682 сомов в месяц (на 67,4%, выше, чем было в 2010), но все равно осталась ниже общереспубликанского уровня (9304 сомов в месяц). Если в 2010 году среднемесячная заработная плата была практически на уровне прожиточного минимума взрослого трудоспособного населения, то в 2015 году заработная плата превышала этот показатель уже в 1,6 раза. Рост среднемесячной заработной платы в 2015 году произошел в результате проведенного повышения часовой ставки оплаты труда учителей школ и воспитателей детских садов от 30% до 80%, на которое Министерство финансов выделило 2,2 млрд. сомов в 2015 и 6,6 млрд. сомов в 2016 году. В 2016 году, для поощрения качественно работающих

²³ Данные по заработной плате за 2015 год

²⁴ Публикация НСК «Образование и наука в Кыргызской Республике, 2009-2013»

учителей, стимулирующая часть заработной платы в среднем по республике увеличена до 15,3% (в 2015 году этот показатель составлял 10,8%).

Кроме того, необходимо учитывать, что приведенные данные по заработной плате являются номинальными, а не реальными, то есть не учитывают инфляцию. Это означает, что реальная покупательская способность заработной платы работников образования крайне низка.

Сравнение заработной платы в образовании с другими видами экономической деятельности показывает, что сектор образования один из самых низкооплачиваемых в экономике. Ниже, чем в образовании получают только работники сельского хозяйства (рис. 6.10).

Рисунок 6.10. Средняя заработная плата по видам экономической деятельности в 2015 году, сомов в месяц



Источник: Составлено авторами на основе данных НСК веб-сайта: www.stat.kg

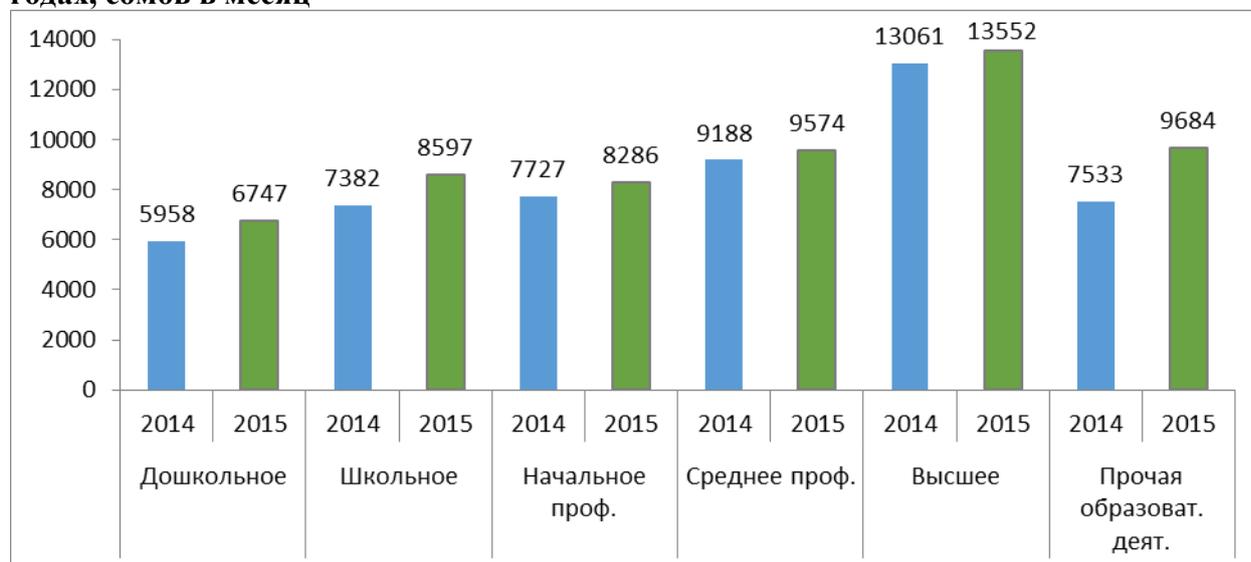
В разрезе уровней образования разброс размера среднемесячной заработной платы довольно значителен (рис. 6.11). Заработные платы в дошкольном, школьном и начальном профессиональном образовании сложились ниже, чем средний показатель по сектору образования (9233 сом/ месяц в 2015 году). В среднем и высшем

профессиональном образовании, а также в прочей образовательной деятельности²⁵, напротив, заработная плата превышает средний показатель по сектору образования (в различной степени: от 4% до 47%).

Согласно данным НСК до уровня средней заработной платы в целом по стране дотягивает только заработная плата в высшем образовании, а на остальных уровнях образования (кроме дошкольного) СЗП составляет порядка 8-9 тысяч сомов в месяц.

Несмотря на проведенное в 2015 году повышение заработной платы, самая низкая среднемесячная заработная плата сложилась в дошкольном образовании – 6,7 тыс. сомов по итогам 2015 года, что лишь незначительно превышает прожиточный минимум на взрослое трудоспособное население. При этом заработная плата является основным источником дохода, а работа в этой сфере требует много душевных и физических затрат, предполагает высокий уровень ответственности и целый ряд профессиональных навыков.

Рисунок 6.11. Средняя заработная плата по уровням образования в 2014-2015 годах, сомов в месяц



Низкая оплата труда лежит в основе ряда проблем, имеющих в системе образования. В частности это высокая текучесть кадров, а также регулярное превышение фонда оплаты труда в результате замены педагогов, выходящих на больничный. В этом случае на бюджет ложится дополнительная нагрузка в связи с необходимостью оплачивать работу заменяющих учителей, а также выплачивать больничные.

Есть мнение, что выход на больничный может быть связан с необходимостью обеспечения нормального уровня жизни для семьи, когда учителя берут больничный для того, чтобы иметь возможность заняться сельскохозяйственными работами или другой деятельностью для получения дополнительного дохода.

²⁵ Включает образовательную деятельность в сфере культуры, спорта, подготовки водителей, вспомогательную деятельность в области образования и пр.

К примеру, в одной из сельских школ в течение 2016 года была произведена замена учителей в общей сложности на 1382 часа, что к концу года привело к превышению на 301,4 тыс. сомов по сравнению с предусмотренными в соответствии с тарификацией на оплату труда. Причем наибольшее число часов замены пришлось на март-апрель и октябрь-декабрь. В городской же школе, в том же 2016 году, часов замены оказалось немного меньше – 1205, но практически все они пришлись на сентябрь-декабрь, а превышение бюджетных средств сложилось в размере 446,7 тыс. сомов. Наименьшее число часов замены в 2016 году сложилось в высокогорной школе – 32 часа, которые пришлись на февраль, а превышение составило около 4 тыс. сомов. Таким образом, во всех трех, случайным образом выбранных школах наблюдалось превышение выделенных на оплату труда средств. Безусловно, данные по вышеупомянутым школам не могут быть приняты как достоверные и репрезентативные в масштабах всей страны. Но в то же время это является показателем того, что, во-первых, необходимо провести детальное исследование, которое позволит подтвердить или опровергнуть мнение, что больничные используются в целях высвобождения времени учителей для других нужд, во-вторых, надо улучшать планирование расходов на уровне школ.

ГЛАВА 7: РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Продвижение государственно-частного партнерства (ГЧП) в целях разностороннего развития источников финансирования сектора образования и расширения равного доступа к образованию.

Кыргызская Республика достигла огромных успехов в привлечении частного сектора в финансирование и обеспечение образовательных услуг в целом, что подтверждается относительно нарастающими вложениями со стороны частного сектора. Однако, имеющийся уровень финансирования, количество образовательных учреждений и уровень охвата все же ниже, чем поставленные цели на национальном уровне, также как на региональном. Продвижение ГЧП стоит требуемых инвестиций, так как привлечение частного сектора подразумевает расширение источников финансирования подсектора.

2. Поддержание имеющегося уровня бюджетного финансирования образования, с учетом обеспечения эффективного и целесообразного использования уже существующих финансовых ресурсов. В настоящее время уровень расходов на образование в Кыргызской Республике сравним с другими странами региона, такими как Россия, Узбекистан, и т.д. Несмотря на это, для достижения национальных целей страны в рамках развития навыков, необходимо сохранить, и где нужно увеличить объем финансирования на образование. В дополнение к увеличению бюджетных средств, необходимо обеспечение системы сдержек и противовесов для обеспечения эффективного и целесообразного использования существующих ресурсов. Согласно глобальному консенсусу, основанному на эмпирическом анализе, попросту вливание больших денег в образование не гарантирует положительных результатов, скорее эффективность использования средств является не менее важным компонентом.

3. Проведение общенациональных информационных кампаний среди учеников/студентов, родителей и сообществ, относительно актуальности получения образования для личностного и социально-экономического развития отдельно взятых лиц, сообществ и страны в целом. В настоящее время, чистый коэффициент охвата (ЧКО) в Кыргызской Республике отстает от других стран региона. Относительно низкий охват образованием, несмотря на существование политики об обязательном образовании, может быть в силу низкого уровня понимания ценности обучения детей в краткосрочном, среднесрочном или долгосрочном плане. Соотношение образованного населения страны сильно связано с более высоким уровнем социально-экономического и политического развития.

4. Обеспечение адекватного финансирования в отношении благосостояния учителей на всех уровнях образования для обеспечения сильным и продуктивным педагогическим персоналом. Профессия учителя в контексте Кыргызской Республики не в высоком почете, о чем свидетельствует низкая заработная плата учителей в настоящее время в сравнении с другими профессиями. Более того, низкая заработная плата, которую получают учителя, не достаточна для поддержания постоянно дорожающего уровня жизни. Это означает то, что учителя либо покидают эту профессию в поисках лучше оплачиваемой работы, либо решают преподавать в нескольких школах или на нескольких ставках, что свести концы с концами. В конечном счете, количество и качество образования, получаемое учениками/студентами, ниже национально установленных стандартов.

5. Проведение оценки эффективности использования бюджетных средств для выявления возможностей оптимизации государственных расходов на образование, за счет потенциально возможных внутренних ресурсов. Существующая система бюджетного финансирования сферы образования, не дает ясного представления об эффективности использования средств так как распределение бюджетных средств по экономическим статьям бюджетной классификации практически не связано с результатами деятельности, а контроль за использованием ресурсов сводится к отслеживанию целевого использования опять же в соответствии со статьями бюджетной классификации. Программный бюджет мог бы обеспечить большую связь бюджетного финансирования с результатами деятельности, однако этот инструмент фактически является вспомогательным и не используется в полной мере. Несмотря на то, что программные бюджеты министерств и ведомств ежегодно одобряются в рамках принятия бюджета на последующие три года, исполняются и контролируются бюджеты в соответствии с бюджетной классификацией, а не по исполнению программ. Другим важным условием является переход на финансирование школ единой статьёй, что даст больше автономии школам и повысит эффективность нормативного финансирования. А это, в свою очередь, должно привести к повышению качества предоставления услуг.

6. Пересмотр механизма управления финансовыми ресурсами, который должен включать не только управление государственными ассигнованиями, но и учитывать финансирование из других источников. Фактически объем бюджетного финансирования образования один из самых больших в стране, но распределение имеющихся средств сфокусировано на выполнении обязательств государства по социально-значимым выплатам, таким как заработная плата. В условиях ограниченности бюджетного финансирования на первый план выходит вопрос управления финансами, так как имеющиеся механизмы финансирования не отлажены в полной мере и потому только обостряют проблему недостатка средств. В частности, в дошкольном и школьном образовании, несмотря на требования Закона «О попечительском совете» об обязательной публикации ежегодных отчетов о деятельности советов, о поступивших финансовых и иных материальных средствах и их расходовании в СМИ или на официальных веб-сайтах учредителей учреждений социальной сферы, до сих пор такая информация является непрозрачной. Поэтому необходимо вывести из «серой» зоны различные платежи, осуществляемые домашними хозяйствами, путем разработки механизмов мониторинга такого софинансирования, чтобы обеспечить прозрачность и подотчетность использования этих средств. Для этого целесообразно создать единый портал, где данные будут публиковаться в разрезе отдельно взятой школы или детского сада.

7. Совершенствование механизма координации внешней помощи и инициирование создания целостной базы данных, получаемой внешней помощи. На сегодняшний день в Кыргызстане не существует полной базы данных, получаемой внешней помощи, за исключением средств проектов ПГИ. И это относится не только к системе образования, но и ко всем другим отраслям. Данные о поддержке со стороны международных организаций являются разрозненными, точечными и доступ к ним во многом зависит от доброй воли этих организаций, тогда как ежегодная отчетность таких организация перед Правительством является обязательной во многих странах. В то же время, до настоящего времени имеют место факты дублирования деятельности различных международных организаций, работающих в сфере образования в

Кыргызстане. Это происходит, в том числе и по причине того, что Министерство образования не обладает всей необходимой информацией обо всех финансовых потоках в системе образования. Кроме того, не всегда результаты деятельности международных организаций (проектов) используются затем Министерством образования, что тоже фактически является неэффективным использованием финансовых и человеческих ресурсов.

8. Разработка и внедрение механизма постепенного расширения автономии образовательных организаций в вопросах управления финансами. Механизм должен предусматривать повышение потенциала и обучение руководителей образовательных организаций управлению финансами и менеджменту, апробирование в пилотных организациях и поэтапное внедрение с учетом полученных результатов в процессе пилотирования. В настоящее время имеющийся разрыв между планированием финансирования и непосредственно осуществлением расходов приводит к неэффективности и к недостаточному обеспечению школ реальными ресурсами.

9. Законодательное введение понятия хозрасчета для ВУЗов, как государственных некоммерческих организаций и постепенный перевод высших учебных заведений на самофинансирование. Исключением могут стать только те ВУЗы, где нет контрактного обучения. Анализ финансирования высшего образования показал, что доля специальных средств, получаемых в основном за счет контрактного обучения, здесь растет с каждым годом и уже превышает 70% от общих объемов финансирования. Это свидетельствует о том, что большая часть государственных ВУЗов могли бы перейти на самофинансирование

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Азиатский Банк Развития (2016 г.) Кыргызская Республика: Проект развития сектора: укрепление системы образования, Руководство по администрированию проекта.
- Бейкер, Б. и Велнер, К. (2011 г.). Финансы и площадки школ: Есть ли польза от реформ, и откуда нам знать? *Teachers College Record*, 113(11), 2374 – 2414.
- Бейкер, Б. и Коркоран, С. (2012 г.). Скрытые неравенства в финансировании школ. Центр Американского Прогресса. Вашингтон.
- Берне, Р. и Стифел, Л. (1984 г.). *Измерение справедливости в школьном финансировании: Концептуальные, методологические и эмпирические измерения*. Балтимор. Пресса Университета Джон-Хопкинса.
- Бузувис, Е. (2001). «Пятерка» за старание: Оценивание недавней государственной реформы образования в ответ на законодательные требования справедливости и равенства. Корнелл Ло Ревью, 86, 644 – 691.
- Центр предотвращения конфликтов (2003). *Современные проблемы образования в Центральной Азии: справочный материал*. Австрия: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).
- Образовательный Mashg`ulotlarini об одобрении почасовой оплаты труда. Номер 2016, 24-октября, 2834 в совместной резолюции.
- ОДВ Всемирный доклад по мониторингу образования (2015 г.). *Образование для всех 2000-2015 гг.* Франция: публикации ЮНЕСКО.
- Ханушек, Э. А. (1986 г.). Экономика обучения: подготовка и эффективность в государственных образовательных учреждениях. *Журнал о литературе по экономике*, 24(3), 1141-1177.
- Хоу, Д. (2011 г.). *Реформа образования в Кыргызской Республике – Уроки, извлеченные из PISA*. Кратки заметки о Европе и Центральной Азии; Выпуск №40. Всемирный Банк, Вашингтон. © Всемирный Банк.
- Клугман, Ж. (2000 г.). *Финансирование и управление образованием в Центральной Азии*. Нидерланды: Клувер Академик Паблишерс.
- Mertaugh, M. (2004 г.). Образование в Центральной Азии, с особым акцентом на Кыргызскую Республику.
- Министерство образования, науки и культуры. (2000 г.). Образование для всех 2000 Оценка: Отчет по стране – Кыргызская Республика. Бишкек, 2000.
- Министерство образования и науки, ЮНИСЕФ. (2015 г.) Настольная книга работника образования, Бишкек 2015 г.

- Министерство финансов КР. (2017). Бюджетный циркуляр по составлению бюджета на программной основе на 2017 г. и прогноза на 2018-2019 гг.
- Национальный статистический комитет. (2014 г.). Образование и наука в Кыргызской Республике.
- Национальный статистический комитет. (2015 г.). Социальные тенденции Кыргызской Республики, 2015 г.
- Национальный статистический комитет. (2016 г.). Кыргызстан в цифрах, 2016 г.
- ОЭСР (2010 г.), Кыргызская Республика (2010): Уроки, извлеченные Программы международного оценивания образовательных достижений учащихся. Обзор национальной политики в области образования, публикация ОЭСР.
- ОЭСР (2016 г.), «Российская Федерация», Взгляд на образование 2016 г.: индикаторы ОЭСР, Публикация ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2016 г.). *Государственные расходы на образование*. Париж: Управление социальной политики ОЭСР- Отдел безработицы, труда и социальных вопросов.
- Патринос, Х. (2016 г.). «Пять инновационных тенденций в образовании из Кореи», Всемирный Банк.
- Спрингер, М., Лиу, К. и Гутри, Ж. (2009 г.). Влияние судебного процесса школьного финансирования на распределение ресурсов. *Education Economics*, 17 (4), 421- 444.
- Рысалиева, С. и Ибраева Г. (1999 г.). «Финансирование и бюджеты образования в Кыргызстане», Международный институт планирования образования, ЮНЕСКО.
- Парриш, Т. Б. (2011 г.). «Подушевое финансирование и справедливость», Конференция об инклюзивном образовании для детей с ограниченными возможностями, Американский институт исследований.
- Шожо, М. и Огава К. (2017 г., в печати). «Планирование образования в Кыргызской Республике», Яmanoучи, К., Сугимото, Х., Огава, К., Чикада, М. *Планирование Образования в Азии*, Тошиндо (на японском языке).
- Стенберг, М. и Куинн, Р. (2014 г.). *Городской миф? Новые факты о равенстве, справедливости и эффективности ресурсов на образование*. CPRE Working Papers.
- Суперфайн, Б. (2010 г.). «Судебные реформы и равные возможности на образование»: централизация, децентрализация, и смена судебной роли», *Review of Educational Research*, 80 (1), 108 – 137.
- Тенгри Ньюс (2012 г.). *Пилоты и нефтяники - самые хорошо оплачиваемые в Казахстане*.

- ЮНИСЕФ. (2011 г.). Анализ государственных расходов на социальный сектор в Кыргызской Республике 2007-2010гг. Бишкек 2011
- ЮНИСЕФ. (2011 г.). Учителя: Региональный анализ приема на работу, развитие и зарплата учителей в регионе ЦЕЕ/СНГ.
- ЮНИСЕФ (2014 г.). Положение учителей в Кыргызстане: заработная плата, учебные часы и качество обучения, Бишкек.
- ЮНИСЕФ (2016 г.). Образование в Кыргызстане: Характеристика страны. <https://www.unicef.org/ceecis/Kyrgyzstan.pdf>, Accessed: January 10, 2017.
- ЮНЕСКО-Институт политики образования, ВБ, ЮНИСЕФ и ГПО (2014 г.). *Анализ сектора образования: методологическое руководство, Номер 1*
- ЮНЕСКО-Институт политики образования, ВБ, ЮНИСЕФ и ГПО ИЕР, (2014 г.). *Анализ сектора образования: методологическое руководство, Номер 2.*
- ЮНЕСКО-Институт политики образования, ВБ, ЮНИСЕФ и ГПО ИЕР, (2014 г.). *Анализ сектора образования: методологическое руководство, Номер 3.*
- Статистика образования Узбекистана, Nation Master. <http://www.nationmaster.com/country-info/profiles/Uzbekistan/Education>
- Всемирный Банк (2011 г.). «Реформы образования в Кыргызской Республике—Уроки, извлеченные из PISA.» Обзор Европы и Центральной Азии № 40., Вашингтон.
- Всемирный Банк (2012 г.). SABER – Автономия и подотчетность школ. Кыргызская Республика.
- Всемирный Банк (2013 г.). *Что важнее в школьном финансировании: Рамочный документ.* Системный подход к улучшению результатов (SABER) Школьного финансирования.
- Всемирный Банк (2014 г.). Кыргызская Республика: Обзор политики государственных расходов, Образование, Вашингтон: Документ Всемирного Банка.
- Всемирный Банк (2015 г.). «Распределение школьных ресурсов в Казахстане» в Обзоре школьных ресурсов ОЭСР: Казахстан 2015 г., Публикации ОЭСР, Париж.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: РАБОЧАЯ ГРУППА

Доктор Кейичи Огава, Специалист финансирования образования (международный) будет тесно работать с г-жой Нуржан Токтогуловой, специалистом финансирования образования (местный) по сбору и анализу данных, а так же по разработке рекомендаций по улучшению эффективности бюджета. Г-жа Эльмира Ибраева, ассистент по исследованию, будет плотно работать с доктором Кейичи Огава и предоставит поддержку с переводами, а также другую поддержку в исследовании и анализе.

Профиль команды

Доктор Кейичи Огава имеет более чем 20 лет опыта в секторе образования в качестве специалиста по финансированию, экономиста по образованию, специалиста по планированию системы образования, и специалиста проектов/программ по дошкольному, начальному, среднему и высшему образованию, а также по техническому и профессиональному образованию. Профессиональный опыт включает работу в качестве экономиста сектора образования во Всемирном Банке, старшего советника в Японском Банке Международного Сотрудничества (JBIC), советника в Японском агентстве по международному сотрудничеству (JICA), консультанта Азиатского Банка Развития (АБР), Межамериканского Банк Развития (МБР), ЮНИСЕФ и ЮНЕСКО, и в качестве члена Консультативного комитета Министерства образования, спорта и культуры Японии. Работал в программах развития в более чем 25 странах и был со-автором или со-редактором шести книг и более 70 статей журналов/разделов книг. Многие из публикаций связаны с развитием сектора образования и международного сотрудничества. Имеет степень докторантуры в сфере сравнительного международного образования и экономики Колумбийского Университета в городе Нью-Йорк.

Г-жа Нуржан Токтогулова является специалистом финансирования сектора образования и имеет опыт работы во многих международных проектах по развитию, финансируемых АБР, ЮСАИД, ПРООН, ООН Женщины, Всемирным Банком и Всемирной Продовольственной Программой. Также работала в Министерстве финансов и Министерстве экономики Кыргызской Республики. Недавно работала над аналитическим отчетом «Система финансирования образования в Кыргызской Республики» в качестве эксперта по финансированию в Konrad Adenauer Foundation. Имеет более 10 публикаций, связанных с вопросами развития, включая финансирование и мониторинг и оценку. Степень бакалавра получила в Кыргызском Государственном Национальном Университете, и степень магистра – в Академии Управления при Президенте Кыргызской Республики.

Г-жа Эльмира Ибраева является ассистентом по исследованию доктора Кейичи Огава, и специализируется в политике образования и финансировании образования. Эльмира получила степень магистра в Университете Кобе, Факультете международного сотрудничества (Япония). В ходе учебы в Университете Кобе она получала стипендию Японского Правительства. Имеет опыт работы в проектах развития АБР, ЕС, ВБ и «Спасите детей» в Кыргызской Республике в разных секторах, включая образование. Работала волонтером Программы по «Устойчивости школ к землетрясениям» в Центре ООН по региональному развитию в г. Кобе.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: НПА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

Таблица А2.1: Законы и другие нормативно-правовые документы об образовании

НПА об образовании	Дата подписания	Изменен/реализован	Цели
Статья 2	1992	1997 и 2003	Обуславливает то, что все граждане имеют право на образование независимо от пола, национальности, языка, социального и имущественного положения, вероисповедания. Образование в Кыргызской Республике основано на принципах, провозглашенных в международных соглашениях и договорах, а также во Всеобщей декларации прав человека.
Статья 3	1992	1992	Обуславливает то, что все граждане Кыргызской Республики имеют равные права на образование, обязательное и бесплатное начальное и основное образование каждому гражданину и бесплатный доступ к среднему общему образованию в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.
Кадры XXI века	1995	1996	Предусматривает дальнейшее развитие и адаптирование к новым социально-экономическим условиям и ускорение реформ.
Национальная образовательная программа «Билим»	1996	1996	Предусматривает улучшение законодательной и нормативной базы образования; сохранение доступа к образованию; улучшение качества и эффективности образования; улучшение технической базы образовательных учреждений; улучшение управления и финансирования образования.
Доктрина образования	2000	2000	Важный шаг в усилении взаимодействия между государством и обществом по вопросам образования и улучшения понимания того, что государственная, общественная и экономическая реорганизация возможна только при поддержке образования и науки. Кроме приоритизирования долгосрочного развития системы образования, доктрина так же сфокусирована на усилении и развитии демократической формы образования.
План действий ОдВ	2002	2002	Содержит комплексную программу мероприятий по улучшению качества школьного образования для всех в контексте шести целей ОдВ, определенных на Всемирном Форуме по Образованию в Дакаре в 2000 году.
Новый закон «Об Образовании»	2003	2003	Принят ряд документов по политике, которые формируют среднесрочные и долгосрочные цели развития образования.
Закон «О статусе учителя»	2001	2005 и 2009	Определяет принципы государственной политики, регулирует юридические, экономические и социальные отношения, связанные с деятельностью учителя.
Закон «О	2009	2009	Определяет базовые принципы

НПА об образовании	Дата подписания	Изменен/реализован	Цели
дошкольном образовании» № 198			государственной политики о дошкольном образовании и развитии детей, а также законодательные, институциональные и финансовые рамки системы дошкольного образования. Закон определяет дошкольный возраст как период физического, ментального и социального становления ребенка с момента рождения до 7 лет.
Статья 32	2007	2007 и 2010	Каждый гражданин Кыргызской Республики имеет право на образование и основное общее образование должно быть обязательным и бесплатным.

Источник: Составлено авторами на основе информации МОиН, 2015 г.

Таблица А2.2: Управление образованием

Образование	Функции
Дошкольное образование	Дошкольное образование предоставляется детям возрастной группы от 6 месяцев до 6/7 лет и не является обязательным. Садики предоставляют дошкольное образование детям от 3 до 6/7 лет.
Начальное образование	Первая ступень среднего общего образования длится четыре года (с 1 по 4 класс), а дети начинают ходить в школу в возрасте 6 или 7 лет, когда начальное образование становится обязательным..
Среднее образование	Основное общее образование является второй ступенью среднего общего образования; длится пять лет (с 5 по 9 класс) и является обязательным. Полное среднее образование требует обучение еще в двух классах (10 и 11 классы) и предоставляется бесплатно в государственных образовательных учреждениях. Учреждения начального профессионального образования, включая профессиональные лицеи и профессионально-технические колледжи, обеспечивают тремя основными типами курсов: профессиональная специальность с общим образованием, и предоставляя ученикам необходимый сертификат для дальнейшего обучения в вузах: двухлетняя программа для выпускников 9-класса; профессиональное образование с общим образованием, но без необходимых компонентов, требуемых для высшего образования; и, последнее, десяти-месячный курс, который сосредоточен строго на профессиональных навыках, и предлагается как для выпускников школ, так и для взрослых. Среднее профессиональное образование также предоставляется, образовательные учреждения предлагают среднее продолженное, и профессионально-техническое образование третичного уровня. Оно требует окончание 11-класса и предполагает диплом и программы уровня бакалавриата.
Высшее образование	Высшие учебные заведения включают университеты, академии, специализированные вузы. Поступление в университет зависит от результатов вступительных экзаменов. Продолжительность программ в университетах и колледжах зависит от уровня учреждения. В университетах с трех-уровневыми программами для специалистов, продолжительность курсов на первом уровне – два года; на втором уровне – два года; и на третьем уровне – один или два года. Курсы, ведущие к степени специалиста, длятся не менее пяти лет, а в случае медицинских и архитектурных специальностей – предлагаются шестилетние программы в рамках традиционных программ образования.

Источник: Составлено авторами на основе UNESCO-IBE, 2011 г., и МОиН, 2015 г.