

# **ОБЗОР ОПЫТА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВАУЧЕРНОЙ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ УЧИТЕЛЕЙ И АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАТРАТ**

**ЗАКАЗЧИК:  
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**



**ФОНД  
ПОДДЕРЖКИ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ  
ИНИЦИАТИВ**

**ИСПОЛНИТЕЛИ:  
КОНСОРЦИУМ КОМПАНИЙ: ERFOLGKОНСАЛТ, АГЕНТСТВО EDNET, ФПОИ**

**ДЕКАБРЬ 2017**

## Аббревиатуры

<b>БМЦ</b>	Баткенский методический центр
<b>ЖМЦ</b>	Жалал-Абадский методический центр
<b>ИИО</b>	Иссыккульский институт образования
<b>КАО</b>	Кыргызская академия образования
<b>МОН</b>	Министерство Образования и Науки
<b>НМЦ</b>	Нарынский методический центр
<b>НПБ</b>	Нормативная правовая база
<b>ОИО</b>	областной институт образования
<b>ОИУУ</b>	Ошский институт усовершенствования учителей
<b>ПК</b>	повышение квалификации
<b>РИП КР</b>	Республиканский институт повышения квалификации Кыргызской Республики
<b>СБФ</b>	Стандарт бюджетного финансирования
<b>ТМЦ</b>	Таласский методический центр

## Содержание

Введение .....	6
История вопроса .....	7
Цели и задачи эксперимента.....	7
Реализация проекта .....	8
Дальнейшее продвижение ваучерного механизма.....	9
Отношение заинтересованных сторон к внедрению ваучерного механизма финансирования системы повышения квалификации .....	10
Действительно ли учителя получили возможность выбора образовательной услуги? .....	10
Получили ли учителя услугу, отвечающую их образовательным потребностям?.....	11
Каковы различия в работе традиционных поставщиков услуг (КАО, Иссык-Кульский областной институт) и новых провайдеров? .....	11
Какие возникали проблемы при организации курсов ПК в данном эксперименте?.....	13
Каковы преимущества и слабые стороны ваучерной системы? .....	14
Почему эксперимент по ваучеру не был распространен на всю страну? .....	15
Каковы рекомендации при введении ваучерной системы на всю страну? .....	16
Описание возможных вариантов внедрения механизма предоставления услуг по повышению квалификации для педагогов разными типами провайдеров.....	17
Персонализированная модель повышения квалификации педагогических кадров в рамках стандарта бюджетного финансирования.....	17
Изучение действующей нормативно-правовой базы для внедрения ваучерного механизма повышения квалификации учителей.....	18
Разработка методики формирования стоимости образовательной услуги (ваучера).....	22
Разработка схемы финансирования образовательных услуг .....	22
Анализ эффективности затрат, включая возможности государственного бюджета .....	24
Анализ возможностей финансового и человеческого потенциала вовлечённых сторон для реализации ваучерной системы финансирования повышения квалификации учителей.....	27
Анализ обоснованности стоимости образовательной услуги .....	29
Выводы и рекомендации.....	30
Список использованных материалов .....	32
Приложение.....	33

## Методология

**Цель:** изучить опыт и возможности применения ваучерной системы финансирования повышения квалификации (ПК) учителей, включая анализ эффективности затрат.

### Задачи:

1. изучение преимуществ и недостатков опыта использования ваучерной системы финансирования ПК в Кыргызской Республике;
2. анализ эффективности участия вовлечённых сторон в ваучерную систему финансирования ПК;
3. анализ эффективности затрат, включая возможности государственного бюджета;
4. анализ возможностей финансового и человеческого потенциала вовлечённых сторон для реализации ваучерной системы финансирования ПК;
5. изучение существующей нормативно-правовой базы для внедрения ваучерной системы финансирования ПК;
6. выработка рекомендаций для введения ваучерной системы финансирования повышения квалификации учителей в Кыргызской Республике.

### Методы исследования

Кабинетный анализ: обзор и анализ вторичных данных, является основным методом, который явился базой для разработки инструментария и последующего написания отчета.

Были использованы следующие источники информации: нормативно-правовая база, обзор пилотного внедрения ваучерной системы финансирования ПК в Кыргызстане (2003 – 2006гг), отчеты, в том числе и финансовые, программы институтов повышения квалификации учителей и КАО, и т.д.

### Качественный метод: Глубинные интервью

- 9 ГИ со следующими специалистами, принимавшими участие в пилотировании ваучерной системы:
  - 1 представитель управления образованием Иссык-Кульской области;
  - 3 директора школы;
  - 3 провайдера образовательных услуг (КАО, негосударственные провайдеры);
  - 2 представителя проекта ПИКС, пилотировавших ваучер в Иссык-Кульской области.
- 4 ГИ с потенциальными участниками внедрения ваучерной системы ПК:
  - 2 представителя негосударственных провайдеров;
  - 2 представителя районных отделов образования;

### Фокус групповая дискуссия

1. С учителями, которые участвовали в проекте «Внедрение ваучерной системы финансирования повышения квалификации учителей в Иссык-Кульской области» 2003 – 2006гг;
2. с директорами школ Ошской области, не принимавшими участия в проекте;

Всего было проведено 2 фокус групповых дискуссии в городах Ош и Каракол. Одна Фокус группа была проведена с учителями, принимавшими участие пилотировании

ваучерной системы финансирования повышения квалификации учителей. Учителя были приглашены со всех районов Иссык-Кульской области.

Вторая фокус групповая дискуссия была проведена в г. Ош с потенциальными участниками, с директорами школ Ошской области. Количество участников каждой ФГД составило 10 респондентов, длительность ФГ составило от 1-1.30 минут.

*Ограничения:* полевые работы были затруднены по следующим причинам:

1. Занятость представителей государственных структур, несколько раз приходилось переносить встречу, в связи с этим интервью с представителями МОиН КР, интервью с представителем РИПКПК не состоялось.
2. Во время рекрута на ФГД учителей в Иссык -Кульской области возникали трудности, многие учителя не могли вспомнить о ваучерной системе финансирования повышения квалификации учителей.
3. При сборе документов для проведения финансового анализа возникли трудности, областные институты образования, методцентры и РИПКПК не смогли своевременно предоставить запрашиваемые документы, приходилось несколько раз выходить с ними на связь
4. Некоторые представители областных институтов образования отказывались содействовать и предоставлять запрашиваемую информацию.

*Инструментарий:* весь инструментарий был разработан членами консорциума, проверен и утвержден Заказчиком. Инструментарий был переведен и использовался на 2 языках (русский и кыргызский).

*Обработка данных:* Все данные качественного метода (глубинные интервью, фокус-группы) были расшифрованы в формат MSWord и переданы аналитикам.

*График проведения полевых работ:*

Этапы работ	Период
1. Разработка инструментария, согласование и утверждение с Клиентом	1-20 сентября, 2017г.
2. Подготовка к полевым работам: тренинговые материалы для модераторов, проведение тренингов и т.д.	21 -23 сентября, 2017г.
3. Сбор данных (полевые работы), проведение глубинных интервью и ФГД	25-30 сентября, 2017г.
4. Контроль, чистка данных, табуляция, расшифровка аудиозаписей. Обработка данных и передача для анализа	1-11 сентября, 2017г.

## Введение

«Проект развития сектора: Укрепление системы образования» - это шестилетний проект, финансируемый Азиатским Банком Развития.

Данный проект нацелен на реформирование 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.

В рамках компонента по улучшению управления сектором запланировано проведение одиннадцати исследований, которые будут сфокусированы на поддержке реформ в секторе образования, результаты которых могут быть использованы МОН КР в процессе принятия политических решений, в достижении стратегических целей в СРО 2020 и для повышения потенциала сотрудников системы образования.

Направления исследований:

- i. Базисные и среднесрочные исследования качества обучения учащихся и работы учителей в 30 инновационных школах;
- ii. Базисные и среднесрочные исследования по внедрению системы аренды учебников;
- iii. Базовое исследование о распределении учебников;
- iv. Индикативное исследование о выпускниках институтов повышения квалификации и Кыргызской академии образования;
- v. Изучение существующей системы стимулирующих выплат по заработной плате;
- vi. Анализ общих расходов на всеобщее основное образование для Среднесрочного прогноза расходов на образование (СПРО);
- vii. Обзор извлеченных уроков об использовании ваучерной системы в рамках повышения квалификации учителей, в том числе анализ эффективности затрат;
- viii. Исследование о внедрении электронных учебников в Кыргызской Республике, включая вопросы функциональных требований, авторских прав, требования к средствам технического обеспечения;
- ix. Обзор системы оценивания в школах Кыргызской Республики;
- x. Анализ уровня посещаемости школ, сохранения контингента и перехода из класса в класс в школах;
- xi. Техничко-экономическое обоснование по программе Магистра гуманитарных наук/ Магистра естественных наук в области Педагогики.

## История вопроса

Эксперимент по введению ваучерной системы повышения квалификации педагогов Иссык-кульской области был инициирован в рамках проекта ПИКС, реализованного в 2003-2007 годах в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане при финансировании USAID. Проект осуществлялся консорциумом объединяющим Академию Развития через Образование (AED), Институт Открытого Общества (OSI), альянс Спасите Детей (Safe the Children), агентство Abt. Associate а также ряд местных неправительственных организаций. Разработка и пилотирование ваучерной системы были осуществлены рабочей группой при технической координации Фонда поддержки образовательных инициатив.

Иссык-Кульская область была выбрана по ряду причин. Во-первых, область в то время имела статус экспериментальной площадки по децентрализации управления и государственная администрация имела более широкие полномочия по сравнению с другими областями. Другим фактором, повлиявшим на выбор области, явилось наличие областного Института Повышения Квалификации учителей, а также относительно большого числа неправительственных организаций, работающих в сфере школьного образования.

### Цели и задачи эксперимента

#### Цели

1. Повышение эффективности системы ПК учителей Иссыккульской области путем внедрения ваучерного механизма
2. Пилотирование механизма ваучера на уровне области.

#### Задачи

1. Формирование рынка услуг в системе повышения квалификации учителей Иссыккульской области:
  - Создание условий для появления местных провайдеров услуг по повышению квалификации Иссыккульской области.
  - Демонопользация системы повышения квалификации учителей Иссыккульской области.
  - Привлечение провайдеров услуг ПК из других регионов.
2. Пересмотр программ по ПК в соответствующих государственных учреждениях.
  - Пересмотр и адаптация прежних программ ПК
  - Разработка провайдерами (предоставление ими на рынок) новых программ ПК.
3. Создание условий для выбора учителями Иссыккульской области и школами учреждений и программ повышения квалификации:
  - Информирование учителей Иссыккульской области (ТУО, администрации) о ваучерном механизме ПК.
  - Информирование о провайдерах и программах ПК педагогического сообщества КР.
  - Вовлечение учителей Иссыккульской области к участию в ваучерном проекте
4. Приведение системы повышения квалификации в соответствие с заказом области и потребностями работников образования.

- Определение потребностей в программах ПК (область знаний, направления, методики)
- Совершенствование программ ПК, представляемых провайдерами (местными, привлеченными, новыми и работающими прежде).
- Усиление мотивации учителей и школ к профессиональному росту
- Выявление степени удовлетворенности учителей и администрации школ качеством программ ПК, а также в целом ваучерной системой ПК.
- Определение факторов, сдерживающих пользование услугами ПК, а также услугами региональных провайдеров.
- Определение мотивов участия в курсах ПК и выбора провайдеров и программ<sup>1</sup>

#### Подготовительная работа и разработка ваучерного механизма

В ходе реализации проекта были заключены соглашения с руководством области и министерством образования, эксперимент был утвержден постановлением правительства Кыргызской Республики. Для управления проектом была сформирована рабочая группа, включавшая представителей министерства, Кыргызской академии образования, руководства организаций, финансирующих и реализующих проект, а также руководство управления образованием Иссык-Кульской области.

В качестве основы разработанной модели ваучерной системы финансирования был выбран опыт Самарской области Российской Федерации, где подобная система была запущена в конце 90-х годов и к тому времени устойчиво действовала. Руководством Самарской области была организована стажировка для Кыргызстанской команды, предоставлена вся необходимая документация, а также проведены консультации как во время стажировки, так и во время реализации эксперимента. Разработка системы осуществлялась во время серии проектных семинаров, в работе которых принимали участие представители академических и проектных структур, министерства и областного управления образованием. На семинарах были согласованы основные принципы ваучерного механизма и разработана проектная документация.

#### Реализация проекта

Подготовительный этап.

В течение 2004 года был осуществлен отбор провайдеров, проведена информационная кампания в СМИ, семинары и конференции для школ области. Были проведены обучающие семинары среди провайдеров, проектом были выделены небольшие средства провайдерам на проведение рекламной кампании. В течение подготовительного этапа была сформирована база данных учителей области, подлежащих повышению квалификации, напечатаны и распределены ваучеры, подготовлены специалисты для управления процессом. Были заключены соглашения с руководством области, согласно которым государственная администрация поддерживала проект, предоставляя помещения для проведения тренингов, а также оказывала политическую и административную поддержку. В соответствии с соглашением область взяла на себя обязательства по частичному, а затем и полному финансированию ваучерного механизма согласно утвержденным этапам проекта.

---

<sup>1</sup> О введении ваучерного механизма финансирования в систему повышения квалификации учителей. Операционное руководство. Бишкек 2007



Этапы реализации.

В течение 2005 – 2006 годов были проведены тренинги для учителей, а также апробация механизма финансирования. В первой половине 2005 года была проведена промежуточная оценка проекта для корректировки хода реализации проекта. В 2006 году были завершены тренинги и проведена итоговая оценка. На основании отчетов оценочных исследований, результатов финансового анализа перспектив внедрения ваучерного принципа по всей стране, анализа нормативно-правовой базы были разработаны рекомендации для реформирования системы повышения квалификации на уровне государства. Рекомендации, результаты двух оценочных исследований, а также вся проектная документация были собраны в руководство, изданное в 2007 году.<sup>2</sup>

В общей сложности, за два года реализации проекта было обучено 2200 учителей. Следует отметить, что обязательства области по финансированию тренингов и переходу на ваучерную систему повышения квалификации выполнены не были.

### Дальнейшее продвижение ваучерного механизма

В целях продвижения ваучерного механизма финансирования системы повышения квалификации учителей в 2007 году Фондом поддержки образовательных инициатив при поддержке и финансировании Британского агентства по развитию DFID было проведено стратегическое исследование «Финансирование системы повышения квалификации учителей Кыргызской Республики» и адвокаси кампания в регионах страны. Рекомендации по результатам исследования были опубликованы<sup>3</sup> и представлены на круглом столе в министерстве образования.

В 2012 году, в рамках аналитического отчета «Рекомендации для преодоления ограничений и улучшения институциональной основы методической поддержки», выполненного консалтинговым агентством SIAR по заказу проекта «Образование для всех» Всемирного банка, введение ваучерного механизма было предложено в качестве одной из альтернативных форм развития системы профессиональной поддержки учителей.<sup>4</sup>

В 2011 году в План действий по реализации Стратегии развития образования Кыргызской Республики до 2020 года включена разработка нормативной правовой базы «для курсов повышения квалификации учителей в виде обеспеченного финансированием образовательного ваучера для каждого учителя, предоставляемого за счет государственного бюджета на условиях софинансирования» (1 этап 2012 – 2014гг, п. 2.6.7.) Согласно плану 2-го этапа (2015-2017гг) в 2017 году должна быть осуществлена апробация «механизма предоставления услуг по повышению квалификации для педагогов разными типами провайдеров»<sup>5</sup> (п. 2.7.2)

---

<sup>2</sup> О введении ваучерного механизма финансирования в систему повышения квалификации учителей. Операционное руководство. Бишкек 2007

<sup>3</sup> Финансирование системы повышения квалификации учителей Кыргызской Республики. Стратегическое исследование. Бишкек 2007

<sup>4</sup> «Рекомендации для преодоления ограничений и улучшения институциональной основы методической поддержки» SIAR. Бишкек. 2012

<sup>5</sup> Приложение: План действий по реализации Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2016-2017 годы в качестве двухлетнего плана реализации Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99018>

## Отношение заинтересованных сторон к внедрению ваучерного механизма финансирования системы повышения квалификации

Исследование проводилось среди лиц, участвовавших в планировании, организации и реализации эксперимента по апробированию ваучерного механизма финансирования в Иссык-кульской области. Глубинные экспертные интервью были взяты у представителей донорских организаций, финансировавших проект, организаторов проекта, представителей органов управления образованием области, провайдеров, директоров школ. Также была проведена фокус-группа с учителями, проходившими повышение квалификации в это время. Участниками исследования стали также работники образования, не участвовавшие в эксперименте: директора школ Ошской области (фокус-группа), а также потенциальные провайдеры, представляющие как государственный сектор, так и неправительственные организации.

Если в случае с участниками пилота исследование было сосредоточено на выявлении их отношений к прошедшим событиям, слабым и сильным сторонам инициативы, то в случае со второй группой исследуемых рассматривалось отношение потенциальных участников повышения квалификации к возможному запуску инициативы по всей стране.

Серьезным ограничением исследования выступило время (более 10 лет), прошедшее с момента запуска эксперимента. Далеко не все участники опросов смогли вспомнить детали проекта. Если лица, разрабатывавшие проект, эмоционально вовлеченные, имевшие и в то время сформировавшуюся личностную позицию, поддерживающую или отвергающую ваучерный принцип, смогли восстановить события детально, то учителя многое забыли и не всегда могли отделить воспоминания о повышении квалификации по ваучеру от других проектов, реализованных в Иссык-Кульской области примерно в то же время<sup>6</sup>.

### Действительно ли учителя получили возможность выбора образовательной услуги?

Практически все интервьюируемые, а также участники фокус-групп отмечают, что механизм ваучера предоставлял учителям возможность выбора услуги. Именно возможность выбора провайдеров и программ самим учителем, по мнению опрошенных, является основой конкуренции среди провайдеров, что должно вести к росту качества. Также было отмечено, что учитель, самостоятельно выбирающий организацию для повышения квалификации, принимает на себя ответственность за сделанный выбор.

В то же самое время часть опрошиваемых указывала на серьезное влияние на учителей Иссык-Кульского института повышения квалификации либо напрямую, либо через директоров школ. В частности активно распространялась информация о том, что только учителя, прошедшие через тренинги института, смогут получить документы, признаваемые управлением образования. Помимо этого присутствуют упоминания и об угрозах увольнения учителей и директоров, звучавшие со стороны представителей областного института, тесно связанных с управлением образования области.

Косвенным подтверждением возможности такого влияния выступает тот факт, что часть участников исследования отказывалась говорить об этом «под запись», сообщая эту информацию при выключенном микрофоне.

---

<sup>6</sup> В частности, в рамках проекта «Сельское образование», финансируемого Всемирным Банком, были охвачены обучением все школы Иссык-Кульской области.

*.... тогда областное управление образования начало угрожать учителям тем, что уволят с работы, через администрацию отправляя своих методистов, чтобы они контролировали учителей, и некоторым провайдером досталось очень мало ваучеров.*

*Провайдер*

Другим фактором, ограничивавшим возможности учителей для выбора услуги, опрашиваемые назвали слабую информированность учителей о самой возможности сделать выбор. Несмотря на то, что организаторами эксперимента прилагались значительные усилия для информирования учителей, в частности, проводились семинары и круглые столы, печатались и распространялись плакаты и брошюры, проводилась рекламная кампания в местных СМИ, не все учителя имели полную информацию о своих возможностях.

*У нас даже не было понятия, что мы должны выбрать провайдера. Нам этого никто не объяснял, это большой минус. Почему нам это не объяснили? Нам сказали пойти, и мы пришли. Мы не были проинформированы. Учитель*

Этот же вопрос в измененной формулировке, был задан также работникам образования, не принимавшим участия в ваучерном эксперименте. Участники фокус-группы и интервью принимают идею конкурентности агентств, предоставляющих услуги по повышению квалификации, и предоставление возможности выбора учителям.

### Получили ли учителя услугу, отвечающую их образовательным потребностям?

Большинство участников исследования отметили высокий уровень соответствия предложенных провайдерами программ нуждам учителей. Сама по себе возможность выбора предполагает, что услуга будет ближе к потребностям учителей. Одним из требований к работе провайдеров было проведение анкетирования для сбора обратной связи от учителей и полученные оценки были высокими.

В то же время один из участников опроса отметил проблему изучения потребностей учителей отдельно. С его точки зрения, работа по изучению запросов учителей является необходимым условием подготовки качественных курсов и в обязательном порядке должна проводиться провайдером предварительно. В условиях же эксперимента из-за сжатых временных рамок организации курсов оценку потребностей учителей провайдеры не проводили.

Прозвучало также мнение о том, что взаимодействие провайдеров с учителями и построение системы определения нужд педагогов должна была сложиться в процессе дальнейшей работы, что рыночные механизмы естественным образом должны были заставить провайдеров научиться идентифицировать потребности учителей и корректировать свои курсы в соответствии с выявленными потребностями.

### Каковы различия в работе традиционных поставщиков услуг (КАО, Иссык-Кульский областной институт) и новых провайдеров?

В вопросе об отличиях работы независимых провайдеров от государственных институтов мнения разделились. Большая часть участников обсуждений и опрашиваемых отмечает серьезное «отставание» программ института от новых провайдеров как по

содержанию курсов, так и по методам работы с аудиторией. Было высказано мнение о том, что независимые провайдеры более гибкие и быстро реагируют на нужды учителей, в то время как традиционные институты работают так, как привыкли, годами не меняя содержание своих курсов. В то же самое время, часть опрошенных напротив указывает на полную несостоятельность неправительственных организаций в повышении квалификации учителей.

Ниже приведены два высказывания, представляющие противоположные позиции по обсуждаемому вопросу.

*У преподавателей областного института образования, у них стандарт, они взяты из прежних методик, и они вот этот стандарт проводили из года в год, новшеств не было и зачастую, помню, как наши учителя ездили, они не могли получить достаточную информацию, а в последнее время даже не ездили, а договаривались...*

Учитель

*...были высказаны громкие слова насчет того, что даже НПО могут преподавать. Мы знаем, что НПО ни разу не работали в школах. За один день они же не могут узнать, какие были изменения, что изменилось в стандарте...*

Представитель института

Наблюдаемая поляризация мнений свидетельствует о большой вовлеченности в вопрос, что, скорее всего, обусловлено корпоративной принадлежностью опрошиваемых. Это в равной степени относится как к представителям государственных институтов, так и к независимым провайдерам.

Следует также отметить, что представители институтов образования менее критично относятся к возможностям и потенциалу университетов, вовлеченных в систему повышения квалификации, чем к НПО или других частных провайдеров.

Вместе с тем, отмечается тот факт, что уже во второй год работы эксперимента институтом было разработано большое количество новых программ, чего до этого долгое время не происходило, и этот факт опрошиваемые напрямую связывают с позитивным влиянием конкуренции со стороны независимых провайдеров.

*В период работы проекта в институте Иссык-Кульской области было разработано 30 образовательных программ. У них был интерес заработать еще больше денег*

. Организатор

*... до 2004-2005 гг. я и в КАО повышала квалификацию, я прекрасно знаю, как институт образования здесь работал. Они работали традиционно. Этот проект побудил работников КАО и работников областного института образования овладеть интерактивными методами.*

Директор школы

## Какие возникали проблемы при организации курсов ПК в данном эксперименте?

### Мнения респондентов – участников эксперимента

Фокус – группа и интервью выявили ряд проблем, связанных с внедрением ваучерного механизма финансирования в Иссык-Кульской области. В большинстве случаев упоминались проблемы, связанные с финансами, такие как:

- 1) - *отсутствие денег на командировочные*. Некоторые айыл окмоту находили деньги для поддержки учителей, но это было не повсеместно. Часто учителя тратили свои деньги, часть из которых компенсировалась школой, но это также единичные случаи;
- 2) - *проблемы с заменой учителей, выезжающих на тренинги*. По распоряжению областного управления образованием замена учителей должна была оплачиваться, но не всегда директора имели возможность найти на это необходимые средства или даже найти учителя для замены;
- 3) - *проблемы, связанные с формированием групп обучения*. Были провайдеры, чьи курсы выбрало всего несколько учителей, и их ваучеров было недостаточно для того, чтобы тренинги были финансово обеспечены. В первую очередь это касалось бишкекских провайдеров. В результате тренинги не состоялись, и учителям пришлось делать новый выбор, потеряв большое количество времени;
- 4) *плохие условия проведения тренингов*. Не всегда провайдеры предлагали раздаточные материалы.

Многие опрошиваемые в качестве основной проблемы, проявившейся в ходе эксперимента, называют *неравенство условий для провайдеров*. Безусловное доминирование областного института объясняют «привычкой» учителей обучаться у них и большими инфраструктурными возможностями института, который располагает помещениями и общежитием для приезжающих учителей, а также привлечением административного ресурса в «борьбе» с конкурентами. Провайдеры, не имевшие большого опыта работы, также указывают на невозможность конкурировать с «большими» НПО, имеющими опыт работы в регионе. Как выяснилось, столичные провайдеры тоже испытывали определенные сложности, связанные с проживанием, определением места проведения (конкретного кабинета) и проч.

### Мнения респондентов, не участвовавших в эксперименте

Представляют интерес данные, полученные при опросах и обсуждении на фокус группе работников образования, не имеющих опыта работы по ваучерной системе (Ошская область). В данном случае были обозначены трудности, прогнозируемые при введении ваучерной системы.

В первую очередь, опрошиваемые указывали на *возможность коррупционных действий со стороны директоров школ и провайдеров*, лишение учителей возможности выбора и даже проведение фиктивных курсов. В связи с этим они рекомендовали особое внимание при разработке механизма уделить способам предотвращения коррупции в системе.

Несмотря на то, что Ошская область традиционно считается одной из самых ресурсообеспеченных в стране, респонденты проявили более чем высокое скептическое отношение *по поводу возможностей местных организаций проводить повышение квалификации педагогов на высоком уровне*. Некоторые уверены в том, что и в Бишкеке не существует провайдеров высокого уровня. Возможной причиной такой позиции могут являться высокие требования участников обсуждения к качеству процесса повышения квалификации и понимание сложности задачи по достижению школами соответствия требованиям времени.

Также была выявлена *специфическая проблема южных регионов*, которую участники обсуждения обозначили понятием «менталитет». Они говорили о целых районах (в частности, Узгенский район), где мужья не отпускают своих жен на курсы

повышения квалификации за пределы района, и поясняли необходимость организовывать курсы повышения квалификации на месте.

### Каковы преимущества и слабые стороны ваучерной системы?

Вопрос был сформулирован таким образом для того, чтобы опрошиваемые смогли более четко сформулировать свое отношение к эксперименту и еще раз вычлнить проблемы и преимущества ваучерной системы.

#### Преимущества

Все участники опросов и обсуждений, вне зависимости от занимаемых позиций и корпоративной принадлежности, отметили в качестве безусловного плюса ваучерной системы повышения квалификации возможность выбора учителем провайдера обучения. Отмечается важность того факта, что учитель впервые берет на себя ответственность за свой выбор и выступает в качестве субъекта взаимоотношений в государственной системе образования.

Второе мнение, разделяемое всеми без исключения участниками обсуждений, это создание прецедента конкуренции, которая является обязательным условием повышения уровня работы агентств, обучающих учителей.

*Сильная сторона этой системы в том, что мы сможем остановить жалобы учителей на то, что им какое-то заведение или организация не нравится, потому что они сами будут выбирать провайдера*

Управленец

*Всегда ли мы довольны своим выбором? Нет не всегда. Но главное то, что учитель становится субъектом.*

Организатор

Следующим плюсом ваучерной системы была названа территориальная мобильность провайдеров и возможность проводить курсы повышения квалификации на местах, группируя заявки, поступившие из соседних населенных пунктов. Такой подход значительно снижает затраты системы и делает курсы более доступными. В частности, была отмечена возможность проведения обучения без отрыва от основной работы, в послеобеденное время. В этом случае нет необходимости искать учителю замену.

Также участники отмечают более высокую мотивацию учителей к повышению квалификации в сравнении с традиционным обучением, когда у учителя отсутствует возможность выбора.

#### Слабые стороны

Наряду с очевидными преимуществами ваучерной системы, участниками исследования были отмечены и отрицательные стороны прошедшего эксперимента.

К минусам проекта были отнесены проявления недобросовестной конкуренции со стороны государственных провайдеров. Эта проблема упоминается неоднократно разными участниками и, судя по частоте упоминания, факты давления на учителей со стороны представителей института наблюдались широко и имели системный характер.

Еще одним минусом ваучерной системы названа потенциальная угроза «разрушения» существующей системы повышения квалификации учителей. В частности, отмечено, что « на сегодняшний день Иссык-Кульский институт выполняет большой объем функций, не связанных с повышением квалификации, среди которых методическая и исследовательская работа, оценка учебников, организация областных олимпиад, издательская деятельность и пр. При сегодняшнем устройстве системы сложно

*выделить тот объем средств, которые идет собственно на повышение квалификации и существует опасение, что при переходе на ваучерную систему институт будет лишен ресурсов, необходимых на выполнение вышеперечисленных функций».*

В качестве слабой стороны ваучерной системы было отмечено несоответствие предложенной инновации существующей нормативно-правовой базе. В частности, отсутствовали нормативные акты, обеспечивающие оплату услуг частных провайдеров из государственного бюджета.

Часть опрошенных также выражает серьезные опасения по поводу возможностей государства в полной мере профинансировать переход на ваучерную систему финансирования. В первую очередь, это касается повышения квалификации учителей, работающих в отдаленной местности.

Участники опросов, имеющие отношение к организации ваучерного эксперимента, отметили что не удалось в полной мере сбалансировать содержание тренингов, предлагаемых учителям. Изначально планировалось разделение 72-х часового ваучера два модуля: инвариантный (содержание задаваемое министерством образования в соответствии с приоритетами государственной политики) и вариативный, представляющий свободную тематику, выбираемую учителем. Однако сформировать инвариантный модуль, то есть получить от министерства образования заказ на обучение учителей, не удалось, что, по мнению респондентов, также является минусом проекта.

Было отмечено, что предложенная система была слишком сложна и требовала высокой квалификации исполнителей на уровне министерства и областного управления, потенциал которых в то время этой задаче не соответствовал.

Также в качестве минуса предложенной системы отмечается тот факт, что организаторы не включили в эксперимент частные школы.

### **Почему эксперимент по ваучеру не был распространен на всю страну?**

Причины остановки эксперимента, указанные респондентами, можно разделить на три группы:

1. Недостаточная мотивация организаторов эксперимента и руководства министерства образования (не хотели).

2. Противодействие групп интересов, теряющих ресурсы при конкурентной системе распределения (помешали).

3. Стратегические ошибки организаторов проекта (не смогли).

Первая группа высказываний по теме причин остановки проекта указывает на отсутствие политической воли руководства системы образования того времени, а также дефицит мотивации организаторов проекта. Работники министерства участвовали в разработке и реализации проекта, выполняя условия соглашений, подписанных с донорами, но не видели ваучерный эксперимент собственным проектом. Отчасти это проявилось в том, что министерство не смогло сформировать государственный заказ на содержание тренингов. Другими словами, эксперимент, проходивший в Исык-Кульской области, не находился в числе приоритетных вопросов повестки министерства. В равной степени причина «не хотели» частью опрашиваемых относится и к организаторам проекта, которые, по их словам, выполнили заказ доноров и не планировали продолжать эксперимент по всей стране по завершении контрактов.

*Я считаю, что проект не был актуальным. Было много актуальных проблем, но не это было приоритетным. На тот момент одновременно с повышением квалификации разрабатывалась схема подушевого финансирования и много других вещей.*

Участник интервью

Часть опрошенных уверена в том, что главная причина остановки эксперимента – противодействие областного управления образованием, тесно связанного с областным институтом повышения квалификации. Поскольку перспективы введения ваучерной системы лишают институт монополии и могут привести к потере части получаемых ресурсов. По мнению респондентов, руководством области и института были предприняты усилия по дискредитации метода, что и помешало введению ваучерной системы по всей стране.

*...только из-за того, что областное управление образования отозвалось негативно о пилоте. Надо было не останавливать, а провести мониторинг среди учителей, увидев хорошие стороны этого пилота, спросив о необходимости продолжения проекта. Могли бы продолжить работу, мы очень этого ждали, надеялись, что продолжится.*

Участник интервью

Представители областного управления образованием, принимавшие участие в исследовании делали ссылку на решение коллегии областного управления образованием, прошедшего по итогам ваучерного эксперимента, которая признала эксперимент неудачным. Однако названный документ в архиве областного института отсутствует.

Третья группа высказываний респондентов объясняет остановку эксперимента стратегическими ошибками, допущенными организаторами при разработке проекта, а также внешними обстоятельствами, помешавшими реализации проекта. Ваучерный эксперимент проводился в ситуации, когда образовательная система была не готова к реформе такого уровня и не существовало «запроса на изменения». В эту группу выделенных причин также входит дефицит ресурсов, бюджетных и кадровых, и отсутствие необходимой нормативно-правовой базы, которая должна была обеспечивать изменения в системе. Одной из причин также указывается потеря экспериментального статуса Иссук-Кульской области, случившаяся в 2005 году, что лишило областное руководство широких полномочий в принятии решений.

*Во-первых, не было механизма финансирования частных организаций. В то время финансировал фонд Сороса. Государство не будет. Мы столкнулись с этой большой проблемой, и мы понимали, что за 1 год невозможно решить эту проблему. Это надо было на законодательном уровне менять работу с частными организациями. Поэтому по стране не пошел ваучерный механизм. Во-вторых, у государства не было денег на финансирование.*

Участник интервью

### Каковы рекомендации при введении ваучерной системы на всю страну?

Рекомендации по введению ваучерной системы финансирования по всей стране со стороны опрошенных напрямую связаны с теми проблемами и трудностями, которые были указаны выше. Участники опросов и обсуждений рекомендуют:

- при планировании системы обратить внимание на исключение возможностей для коррупционных проявлений на всех уровнях системы: в агентствах, которые будут



распределять ваучеры, предоставлять провайдерам право на участие в эксперименте, а также на уровне самих провайдеров и школьных администраций;

- исключить возможности для давления на учителей при выборе провайдера и программы;

- проводить широкие кампании в средствах массовой информации, через республиканские, областные и районные мероприятия по привлечению внимания к ваучерной системе и разъяснению учителям их прав на выбор;

- провести серьезную подготовительную работу по подготовке реформы, которая должна включать анализ и совершенствование нормативно-правовой базы, обучение учреждений и агентств, которые должны будут управлять системой;

- обеспечить необходимый уровень финансирования ваучера и системы управления повышения квалификации. Также необходимо значительно повысить уровень заработных плат учителей, чтобы учитель хотел оставаться в профессии и учиться;

- создать равные условия для провайдеров. Важно оказать государственную поддержку небольшим организациям и профессиональным группам, которые в условиях рынка не смогут конкурировать с государственными структурами, университетами и устойчивыми НПО. Поддержка эта может быть оказана в виде обучения, кредитов, налоговых льгот и послаблений;

- привлечь к работе специалистов, которые занимались экспериментом, чтобы не потерять опыт и не повторять сделанных ошибок;

- осуществлять регулярный мониторинг и оценку системы;

- не исключать частные школы из системы повышения квалификации учителей;

- по возможности вовлекать в систему зарубежный опыт для повышения квалификации провайдеров.

## Описание возможных вариантов внедрения механизма предоставления услуг по повышению квалификации для педагогов разными типами провайдеров

Реформирование системы повышения квалификации предполагает внедрение механизма предоставления услуг по повышению квалификации для педагогов разными типами провайдеров. Настоящий раздел описывает возможный вариант внедрения персонафицированной модели повышения квалификации педагогических кадров в Кыргызской Республике. Описываемая схема возможна в современных условиях в связи с переходом на нормативное подушевое финансирование (стандарт бюджетного финансирования).

### Персонафицированная модель повышения квалификации педагогических кадров в рамках стандарта бюджетного финансирования.

Персонафицированная модель базируется на модели ваучерного механизма повышения квалификации, главное отличие - в изменении схемы финансирования образовательной услуги. Общим для обеих моделей является отход от централизованного финансирования системы повышения квалификации к финансированию образовательной услуги через: (1) именной образовательный ваучер либо (2) за счет целевых средств общеобразовательной организации. Объем целевых бюджетных средств общеобразовательной организации зависит от стоимости образовательной услуги (ваучера) и рассчитанного на ее основе Норматив на повышение квалификации

педагогических кадров. Следует отметить, что ваучер также имеет персонифицированную основу, так как по определению ваучер – это ценная бумага на предъявителя, наделяющая ее владельца правом на получения образовательной услуги.

Персонифицированная модель предполагает передачу больших полномочий на уровень общеобразовательной организации. Общеобразовательная организация, владея информацией о бюджетной стоимости образовательной услуги (ваучера), может ориентироваться на рынке образовательных услуг, руководствуясь критерием «Цена-качество» в государственном и негосударственном секторах, и , при необходимости, привлекать дополнительные финансовые средства (частные вложения, средства доноров, внебюджетные средства общеобразовательной организации) на повышение квалификации педагогических работников.

Оба варианта нацелены на упрощение организационно-технических и информационных компонентов организации повышения квалификации педагогических кадров.

**Таблица 1. Финансово – экономический механизм двух моделей повышения квалификации**

<b>Ваучерная модель повышения квалификации</b>	<b>Персонифицированная модель повышения квалификации</b>
Определение стоимости образовательной услуги (ваучера)	Определение стоимости образовательной услуги (ваучера)
	Расчет на ее основе Норматива на повышение квалификации педагогических работников с включением Норматива в Стандарт бюджетного финансирования общеобразовательных организаций
	Персонификация целевых бюджетных средств на уровне школы на основе имеющегося в общеобразовательной организации графика повышения квалификации

В связи с этим, реформирование системы повышения квалификации необходимо проводить параллельно по двум направлениям:

1. Подготовить «основу» для изменений схемы финансирования системы повышения квалификации, т.е. переход от централизованного финансирования системы на финансирование образовательной услуги. Для этого требуется подготовить положение о ваучерном механизме, которое будет включать: (1) содержание повышения квалификации по ваучеру (инвариантное и вариативное); (2) порядок прохождения курсов; критерии и процесс отбора провайдеров образовательных услуг; финансовое обеспечение и т.д.

2. Подготовить основу для персонифицированного учета повышения квалификации на уровне общеобразовательной организации: подготовить положение; сформировать базу данных учителей; определить потребности школы и учителя в курсах повышения квалификации и т.д.

### **Изучение действующей нормативно-правовой базы для внедрения ваучерного механизма повышения квалификации учителей**

Система повышения квалификации регулируется нормативными документами государственного уровня: Законами Кыргызской Республики, Бюджетным Кодексом

Кыргызской Республики, документами, принятыми на уровне Правительства и нормативными правовыми документами, утвержденными МОН (положения, методика, инструкции).

Следует отметить, что действующее законодательство не противоречит введению ваучерного механизма в систему повышения квалификации учителей:

1. Стратегией Развития образования в Кыргызской Республике на 2012 – 2020 годы принято одно из приоритетных направлений политики - реформирование системы повышения квалификации учителей.

2. Законом «Об образовании», ст. 29 определено, что учитель имеет право «постоянно совершенствовать свой профессиональный уровень и повышать квалификацию не реже одного раза в 5 лет» за счет средств государства.

3. Закон «О статусе учителя» гарантирует учителю повышение квалификации не реже одного раза в 5 лет.

4. Типовым Положением «Об общеобразовательной организации» закреплено право учителя на повышение квалификации, а «администрация общеобразовательной организации создает условия, необходимые для обучения учителей на курсах переподготовки и повышения квалификации».

5. Педагогическим работникам, направляемым на курсы повышения квалификации с отрывом от работы в другую местность, производится возмещение транспортных и оплата командировочных расходов. Расходы на эти цели предусмотрены в Стандарте бюджетного финансирования общеобразовательных организаций.

6. Базовая образовательная услуга включает 72 часа.

Перевод системы повышения квалификации на персонифицированную модель предполагает оплату образовательных услуг на уровне общеобразовательной организации, в связи с этим возникает необходимость подготовить соответствующее нормативное - правовое обеспечение.

#### Необходимые изменения и дополнения в НПБ

1. Предусмотреть в экономической классификации расходов школы статью «Повышение квалификации».

Постановлением Правительства Кыргызской Республики определен «Порядок формирования и исполнения расходов общеобразовательных организаций»<sup>7</sup>. Настоящий Порядок определяет механизм финансирования расходов общеобразовательных организаций из средств республиканского и местных бюджетов по Единой бюджетной классификации, утвержденной Министерством финансов КР. Согласно Постановлению, через Рай(гор)ОО из средств республиканского бюджета общеобразовательные организации финансируются по 13-ти статьям экономической классификации расходов (см. Таблицу 2)

---

<sup>7</sup> Постановление Правительства КР № 302 от 30.05.2013 года «Порядок формирования и исполнения расходов общеобразовательной организации КР»

**Таблица 2. Экономическая классификация расходов общеобразовательных организаций**

№	Коды экономической классификации расходов	Наименование расходов
1.	2111	Заработная плата
2.	2121	Взносы в Социальный фонд
3.	2211	Расходы на служебные поездки
4.	2213	Арендная плата
5.	2214	Транспортные услуги
6.	2215	Приобретение прочих товаров и услуг
7.	22151	Приобретение прочих услуг
8.	22152	Текущий ремонт имущества
9.	22155	Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей
10.	22156	Расходы, связанные с оплатой прочих услуг
11.	2217	Приобретение медикаментов и изделий медицинского назначения
12.	2218	Приобретение продуктов питания
13.	2821	Текущие различные прочие расходы

Из местного бюджета финансируются текущие расходы на содержание зданий общеобразовательных организаций. Расходы на образование города Бишкек финансируются из средств местного бюджета города Бишкек.

Таким образом, в экономической классификации расходов общеобразовательной организации не предусмотрена статья расходов на повышение квалификации учителей, т.е. на оплату образовательных услуг.

2. Внести дополнения в «Методику определения стандартов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций Кыргызской Республики» и утвердить шкалу стандартов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций КР на 2018 год с учетом «Норматива расхода на повышение квалификации учителей» не только в части возмещения транспортных и командировочных расходов учителям, но и на оплату образовательных услуг.

Постановлением Правительства КР<sup>8</sup> утверждена «Методика определения стандартов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций». Структура стандартов бюджетного финансирования включает:

- 1) Стандарт текущего финансирования

<sup>8</sup> ПП КР № 563 от 20.09.2011 гг «О переводе общеобразовательных организаций КР на подушевой принцип финансирования»

- Норматив на оплату труда персонала
- Норматив финансирования учебных расходов
- Норматив финансирования расходов на питание учащихся
- Норматив финансирования расходов на проведение текущего ремонта
- Норматив финансирования расходов на повышение квалификации в части возмещения транспортных и командировочных расходов.

## 2) Стандарт инвестиционного финансирования

Расходы на повышение квалификации педагогического персонала определены в соответствии с нормами, установленными постановлением Правительства Кыргызской Республики "Об установлении норм командировочных расходов и порядке их возмещения" от 26 августа 2008 года № 471 и периодичности повышения квалификации педагогических работников один раз в 5 лет в соответствии с Законом Кыргызской Республики "Об образовании".

Действующий Норматив финансирования расходов на повышение квалификации в части возмещения транспортных расходов и оплаты командировочных учителям утвержден в ценах 2011 года и составляет 93 сома.

Таким образом, Методикой определения стандартов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций не предусмотрен «Норматив на повышение квалификации учителей в части оплаты образовательных услуг».

## 3. Создать условия для вовлечения в систему повышения квалификации провайдеров негосударственного сектора.

Вовлечение в систему повышения квалификации негосударственного сектора образовательных услуг требует от него соблюдения действующего законодательства. А именно Бюджетного Кодекса Кыргызской Республики и Закона Кыргызской Республики «О государственных закупках».

В соответствии со ст.22 Бюджетного Кодекса приобретение товаров и услуг бюджетными учреждениями осуществляется в соответствии с требованиями Закона КР о государственных закупках.

В соответствии с Законом «О государственных закупках» (ст.21), закупающая организация вправе самостоятельно провести закупку методом прямого заключения договора в случаях приобретения услуги один раз в год до минимальной пороговой суммы.

Если объем образовательных услуг в денежном выражении будет превышать пороговую сумму, то возникнет необходимость проведения тендера.

В соответствии с Постановлением Правительства КР № 10 от 16.01.16 года «Об утверждении пороговых сумм при осуществлении закупок товаров, работ и услуг» минимальная пороговая сумма для государственных учреждений составляет 1 млн. сомов.

## 4. Лоббирование вопроса о предоставлении льгот по налогообложению на прибыль провайдерам негосударственного сектора.

Налоговым Кодексом Кыргызской Республики, статья 212, освобождены от налогообложения на прибыль дошкольные и общеобразовательные организации, созданные на основе частной формы собственности.

Основанием предоставления льготы по налогообложению провайдерам образовательных услуг, созданных на основе частной формы собственности, является: (1) экономия бюджетных средств, т.к. оплата образовательных услуг производится из

средств государственного бюджета; (2) создание «равных» условий для провайдеров государственного и негосударственного сектора в плане получения предполагаемого дохода; (3) создание привлекательных условий для вовлечения провайдеров негосударственного сектора в систему повышения квалификации учителей.

Одной из задач реформирования системы повышения квалификации является создание конкурентной среды предоставления образовательных услуг.

### Разработка методики формирования стоимости образовательной услуги (ваучера)

Проект Методики представлен в приложении 1.

Основной целью Методики формирования стоимости образовательной услуги (ваучера) является определение общих принципов и правил по определению себестоимости образовательной услуги, обоснование планируемых затрат и на основе анализа расходов утверждение экономически обоснованную ваучера .

В Методике отражены следующие этапы определения себестоимости образовательной услуги и установления стоимости ваучера:

1. На начальном этапе делается Анализ затрат государственных институтов образования и расчет фактических удельных затрат на одного слушателя по стандартной (72 час) программе обучения. На ее основе устанавливается нижний уровень стоимости образовательной услуги (ваучера).

2. На втором этапе определяется верхняя граница стоимости образовательной услуги (ваучера) с учетом планируемых затрат в государственном секторе образовательных услуг и факторов рыночного характера.

3. На третьем этапе делается расчет экономически обоснованной стоимости образовательной услуги (ваучера).

Введение ваучерного механизма в систему повышения квалификации педагогических кадров лишают государственные Институты Образования части базового государственного финансирования. Заниженная стоимость образовательной услуги (ваучера) может стать причиной их финансового кризиса. Поэтому расчет экономически обоснованной стоимости образовательной услуги (ваучера) проводится с использованием «подхода на основе требуемого дохода». «Требуемый доход» - это доход Института образования от оказанной образовательной услуги, достаточный для покрытия всех издержек.

Для контроля правильности расчета стоимости образовательной услуги (ваучера) дается расчет порога безубыточности института образования. Порог безубыточности показывает, какой объем образовательных услуг необходимо оказать, чтобы при заданной стоимости образовательной услуги (ваучера) покрыть все расходы института образования, связанные с оказанием этих услуг.

### Разработка схемы финансирования образовательных услуг

Основным источником финансирования государственных институтов образования является бюджет, поэтому порядок формирования, утверждения, исполнения бюджета регламентированы Бюджетным Кодексом Кыргызской Республики (Раздел 9.). На уровне государственных институтов образования разрабатываются проекты бюджетов, и осуществляется расходование бюджетных средств через казначейскую систему. На уровне МОН разрабатывается проект бюджета отрасли и предоставление его в Правительство. Для подведомственных организаций утверждаются сметы расходов, и осуществление

бюджетного финансирования расходов подведомственных организаций через системы казначейства.

Механизм определения потребности институтов образования в финансировании основан на планировании предстоящих расходов по статьям бюджетной классификации.

Потребность в бюджетном финансировании курсов повышения квалификации базируется на трех основных количественных показателях:

- численности слушателей;
- действующей системой оплаты труда;
- имеющейся материальной базе, представляющей собой величину сложившуюся и практически не зависящую от численности слушателей.

Кроме этого, в функцию институтов образования включена непрофильная деятельность: организация и проведение конкурсов, фестивалей, олимпиад. Помимо этого проводятся краткосрочные семинары, тренинги по определенной тематике, переподготовка учителей и прочая деятельность. Таким образом, расчет потребности института образования в бюджетных средствах производится по следующим направлениям (Центры затрат):

- расходы на обеспечение осуществления учебного процесса, связанного с проведением курсов повышения квалификации;
- расходы на прочую деятельность;
- расходы на обеспечение содержания института образования.

При реформировании предполагается изменение схемы финансирования системы повышения квалификации. Возможны два альтернативных варианта распределения государственных целевых средств на повышение квалификации:

(1) главный распорядитель бюджетных средств – Министерство образования финансирует институты образования по факту оказанных образовательных услуг (от количества именных образовательных ваучеров);

(2) главный распорядитель бюджетных средств – Министерство образования переадресует средства повышения квалификации на уровень общеобразовательной организации.

**Таблица 3. Схема финансирования системы повышения квалификации**

Главный распорядитель бюджетных средств Системы образование	Получатели средств на ПК учителей		Порядок финансирования
	варианты	Получатель	
МОН	Действующий	Институт образования	госзаказ
	1 вариант	Институт образования	Через именной образовательный ваучер
	2 вариант	Общеобразовательная организация Рай(гор)ОО через	Включение в СБФ Норматив расходов на повышение квалификации

Во втором варианте денежные средства поступят на счет общеобразовательной организации в составе Норматива Бюджетного финансирования. Норматив на повышение квалификации учителей будет покрывать расходы на оплату образовательных услуг и

возмещение транспортных и командировочных расходов учителей. В Приложении 2 представлен расчет Норматива на повышение квалификации учителей.

Расчеты показали, что Норматив расхода на повышение квалификации в ценах 2017 года составит 155,5 сомов, в том числе на возмещение транспортных и командировочных расходов - 125,4 сомов и на оплату курсов повышения квалификации 30,1 сомов.

Дополнительные бюджетные вложения составят - 68,3 млн. сомов, при условии нормы охвата курсами ПК (20% от общей численности учителей), в том числе на:

- На возмещение транспортных расходов и выплату командировочных:  $(125,4 - 93) * 1092,0 = 35,4$  млн. сомов

- На оплату образовательных услуг:  $(30,1 * 1092,0 = 32,9$  млн. чел)

Дефицит бюджетных средств в сумме 68,3 млн. сомов покрывается :

- за счет перераспределения бюджета институтов образования – 15,9 млн. сомов.
- дополнительные вложения – 52,4 млн. сомов.

При условии сохранения факта охвата курсами ПК (14%) потребность в дополнительных средствах сократиться на 30% и составит 47,8 млн. сомов, в том числе:

- на возмещение транспортных и командировочных расходов – 24,8 млн. сомов
- на оплату образовательных услуг – 23,0 млн. сомов

Дефицит бюджетных средств в сумме 47,8 млн. сомов покрывается:

- за счет перераспределения бюджета институтов образования – 15,9 млн. сомов
- дополнительные бюджетные вложения – 31,9 млн. сомов.

#### Анализ эффективности затрат, включая возможности государственного бюджета

Вопросам повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе в системе повышения квалификации педагогических кадров, всегда уделялось повышенное внимание со стороны государства. А в условиях становления рыночных отношений требования к эффективности бюджетных расходов с точки зрения реализации образовательных услуг повышаются.

**Таблица 4. Динамика бюджетных расходов государственных институтов образования**

Институты Образования	2011 год		план на 2017/18 учебный год	
	Расходы, тыс. сом	Численность слушателей, чел	Расходы, тыс. сом	Численность слушателей, чел
РИПК			13796,0	3211
КАО	7104,6	3975		-
ОИО	7101,2	2432	8892,8	3110
ИИО	3668,3	1098	3903,9	950
ЖМЦ	2249,7	185	3455,9	783
БМЦ	1512,7	145	1262,8	642
ТМЦ	1372,6	560	1134,2	680
НМЦ	2811,4	547	1688,5	513



<b>итого</b>	<b>25820,5</b>	<b>8942</b>	<b>34134,1</b>	<b>9889</b>
В среднем на обучение одного слушателя, сом	2083,0		3451,7	
Численность учителей, чел	69062		72928	
Охват курсами ПК, %	13,0		14,0	

Источник: форма 2. Отчет об исполнении сметы расходов и Отчетные данные ИО по охвату курсами ПК

С 2011 по 2017 годы объем финансирования государственных институтов образования увеличился на 32% и составил в 2017 году 34,1 млн. сомов. Общее увеличение бюджетных расходов составило 8,3 млн. сомов. На рост бюджетных расходов в систему повышения квалификации оказали влияние два фактора: повышение заработной платы работникам образования в 2015 году и увеличение численности слушателей на уровне институтов образования. При этом, увеличение бюджетных расходов за счет роста численности слушателей составило 3,3 млн. сомов (Расчет:  $34134,1 - (3451,7 * 8942 / 1000)$ ) и за счет увеличения заработной платы 5,0 млн. сомов.

Следует отметить, что эффективность бюджетных расходов нельзя измерить только экономическими показателями. Эффективность бюджетных расходов включает также социальную оценку, которая показывает, что за последние шесть лет вложение в систему повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров увеличилось в 1,65 раза и составило в 2017 году в среднем 3,5 тыс. сомов в год в пересчете на одного слушателя (с учетом прочих расходов).

Вместе с тем, эффективность бюджетных расходов связана с конечным результатом этих расходов – объемом оказанных образовательных услуг. Поэтому эффективность можно определить как соотношение между полученным результатом и затраченными средствами:

1. Охват курсами повышения квалификации за счет бюджетных средств составил в 2011 году 65% от нормы (20% от общей численности учителей), а в 2017 году по плану - 70%. Это говорит о том, что в среднем учитель проходит повышение квалификации в государственных институтах образования не один раз в пять лет, а один раз в 7 лет.

2. Целевые расходы институтов образования на повышение квалификации варьируются от 39,3 % до 62% общего бюджета организации, в среднем 47% бюджета институтов образования имеют целевое назначение – предоставление образовательных услуг в сфере повышения квалификации педагогических кадров. В системе порядка 15,9 млн. сомов из 34,1 млн. сомов – это целевые средства на повышение квалификации педагогических работников.

Деятельность институтов образования следует представить не как абстрактное функционирование, а набор определенных функций и соответствующих им ресурсов (затрат), без которых эти функции выполненными быть не могут. Поэтому процесс распределения заключается в точном и пропорциональном разделении ресурсов по Центрам затрат соответственно тому, каким образом эти затраты были понесены. Прямые затраты на организацию и проведения курсов повышения квалификации в полном объеме относятся к Центру затрат «Учебная деятельность». Значительная часть затрат складывается из общих расходов и не соотносится с той или иной деятельностью института образования. Например, текущие расходы, заработная плата административно-хозяйственного и учебно-вспомогательного персонала. Поэтому расходы на эти цели

распределены по Центрам затрат пропорционально затратам на оплату труда учебного персонала; коммунальные расходы учитываются в полном объеме в расходах на содержание института образования, т.к. они практически не зависят от объема оказанных образовательных услуг.

Следует отметить, что в соответствии с действующей системой оплаты труда, работники РИПК, в том числе профессорско-преподавательский состав имеют надбавку к заработной плате за статус организации. Коэффициент надбавки равен 1.8. Эти расходы выделены в отдельную строку для приведения всех затрат институтов образования в соответствие.

**Таблица 5. Структура бюджетных расходов ИО по Центрам затрат, 2017 год**

Институты образования	Бюджет 2017 года	В том числе по Центрам затрат			
		Учебная деятельность		Прочая деятельность и содержание	
		Всего, тыс. сом	в % от Бюджета	Всего, тыс. сом	в т.ч. надбавка к з/пл ППП за статус организации (κ=1,8)
РИПК	13796,0	5417,5	39,3	8378,5	2372,2
ОИО	8892,8	3881,1	44,0	5011,7	
ИИО	3903,9	2190,0	61,0	1564,2	
ЖМЦ	3455,9	1975,1	57,0	1480,8	
БМЦ	1262,8	731,5	58,0	531,3	
ТМЦ	1134,2	700,4	62,0	433,8	
НМЦ	1688,5	1028,2	61,0	660,3	
<b>итого</b>	<b>34134,1</b>	<b>15923,8</b>		<b>18210,3</b>	

Источник: расчет автора настоящего исследования, см. Приложение 1.

3. Удельные расходы на одного слушателя варьируют в государственных институтах образования от 1563,4 сомов (Таласский методический центр) до 3000,0 сомов (Иссык-Кульский институт образования). На величину удельных расходов оказывают влияние несколько факторов:

(1) Охват педагогических работников региона курсами повышения квалификации. Например, охват курсами повышения квалификации в Иссык-Кульском институте образования снизился на 34%, с 1098 человек в 2011 году до 730 слушателей в 2016/17 учебном году. Соответственно, удельные расходы на одного слушателя в данном институте образования выше средних на 48 %.

(2) Наполняемость групп. Например, в Жалал-Абадском Методическом Центре средняя наполняемость группы 20 человек, а в Баткенском Методическом Центре до 30 и выше человек.

(3) Профессиональный уровень лекторов и профессорско-преподавательского состава.

(4) Размер установленных действующим законодательством доплат и надбавок лекторам и профессорско-преподавательскому составу за статус, за выслугу лет, за стаж педагогической работы и т.д.

**Таблица 6. Удельные расходы на повышение квалификации одного слушателя**

Институты образования	Итого, тыс. сом	Численность слушателей за 2016/17 учебный год, чел	Удельные расходы на 1 слушателя, сом
РИПК	5417,5	3211	1687,2
ОИУУ	3881,1	2121	1829,8
ИИО	2190,0	730	3000,0
НМЦ	1028,2	513	2004,3
ЖМЦ	1975,1	783	2458,0
ТМЦ	700,4	448	1563,4
БМЦ	731,5	346	2114,2
<b>итого</b>	<b>15923,8</b>	<b>8152</b>	<b>1953,4</b>

Средний размер удельных расходов на повышение квалификации одного слушателя в системе равен **1953,4 сомов.**

#### Анализ возможностей финансового и человеческого потенциала вовлечённых сторон для реализации ваучерной системы финансирования повышения квалификации учителей

Финансовый потенциал институтов образования характеризуется финансовыми возможностями и достигнутыми результатами, т.е. эффективностью. Отличительной особенностью бюджетных организаций является то, что они жестко контролируются государственными контролирующими органами. Полученные бюджетные средства имеют строго целевой характер и не используются для получения дополнительного дохода.

В тоже время, действующим законодательством, институтам образования дано право осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Этим правом воспользовались Республиканский Институт повышения квалификации и переподготовки педагогических работников, Ошский и Иссык-Кульский институты образования. В 2016 году было привлечено более 2.0 млн. сомов внебюджетных средств. Это дополнительный источник финансовых средств для обеспечения учебного процесса и улучшения материальной базы. Более 600.0 тыс. сомов было направлено на приобретение прочих товаров и услуг, более 400.0 тыс. сомов на приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей, 140.0 тыс. сомов – на текущий ремонт, около 600.0 тыс. сомов на оплату труда и т.д. Привлечение внебюджетных средств повышает эффективность деятельности институтов образования.

Каждый государственный институт образования обладает своим экономическим потенциалом, который складывается из интеллектуального потенциала, финансового и материального.

#### Интеллектуальный потенциал системы ПК для реализации ваучерной системы

Наиболее высокий интеллектуальный потенциал профессорско-преподавательского состава в Республиканском институте повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров. На курсах преподают 4 профессора, 12 кандидатов наук, 33 старших преподавателя высокой квалификации.

#### Финансовый потенциал системы ПК для реализации ваучерной системы

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает достижение наилучшего результата с использованием имеющегося объема бюджетных средств. Поэтому важным условием эффективности бюджетных расходов является

переход от «сметного планирования» бюджетных расходов к бюджетированию, ориентированному на результат. Другими словами, государство финансирует государственные институты образования не на основе фактических расходов за предыдущий период, а часть расходов финансирует исходя из фактического результата - объема предоставленных образовательных услуг. Обеспечение зависимости объема финансирования от результатов требует изменения методологического подхода к формированию бюджета государственных институтов образования.

Важным условием формирования бюджета институтов образования является определение стоимости единицы образовательной услуги (ваучера) за счет средств государственного бюджета. Расчет стоимости образовательной услуги (ваучера) прилагается в Приложении 3. В ценах 2017 года стоимость образовательной услуги (72 часа) составляет **2250 сомов**.

В 2016 году фактический охват курсами повышения квалификации составил 14% при нормативном охвате 20% от общей численности педагогических работников. С учетом того, что часть педагогического персонала прошла обучения за счет поддержки международных организаций, все расчеты производятся на фактический охват курсами повышения квалификации в государственных институтах образования.

**Таблица 7. Финансовый потенциал системы (млн . сомов)**

Источник финансирования	На единицу образовательной услуги/на одного ученика, сом	На фактический объем образовательных услуг ( охват курсами14%)	
		Бюджет, тыс. сом	% обеспеченности
<b>Внутренний источник</b>		<b>34,1</b>	100,0
в том числе:			
на повышение квалификации педагогических работников		15,9	47,0
Прочая деятельность и содержание		18,2	53,0
Стоимость образовательной услуги (ваучер)	2250		
<b>Норматив на повышение квалификации в составе СБФ (на одного ученика)</b>	155,5		
в том числе:			
На возмещение транспортных и выплату командировочных расходов.	125,4		
На оплату образовательных услуг	30,1		
<b>Потребность в дополнительных средствах на ПК учителей</b>		<b>31,9</b>	
в том числе:			
на возмещение транспортных и выплату командировочных расходов.		24,8	
На оплату образовательных услуг ( с учетом того, что 15.9 млн. сомов есть в бюджете институтов образования)		7,1	
<b>Инвестиционные вложения в систему:</b>			
Создание и обслуживание Ресурсного центра по реализации персонифицированной модели повышения квалификации.		<b>2,0</b>	

Из таблицы видно, что для введения ваучерной системы необходимы дополнительные бюджетные средства в размере 33,9 млн. сомов, в том числе:

1. Для обеспечения Норматива на повышение квалификации в состав СБФ.

Дополнительное финансирование на обеспечение Норматива расходов на повышение квалификации (для включения в состав СБФ) составит 31,9 млн. сомов. В том числе: (1) 24,8 млн сомов на возмещение транспортных и оплату командировочных расходов. Обоснование: изменение норм возмещения транспортных и командировочных расходов с 01.01.2017 года; (2) на оплату образовательных услуг потребность составляет 23,0 млн. сомов. При условии перераспределения бюджетных средств внутри системы Образование, дополнительных вложений потребуются 7,1 млн. сомов ( $23 - 15,9 = 7,1$ ).

Следует отметить, что при условии сохранения за институтами образования базового модуля объем бюджетных средств, подлежащий перераспределению, уменьшится пропорционально Госзаказу. Например, при сохранении за институтами образования базового модуля в объеме 24 часа, объем бюджетных средств, подлежащего перераспределению внутри системы Образование, составит не 15,9 млн. сомов, а 10,6 млн. сомов.<sup>9</sup>

2. Для обеспечения Персонафицированной модели повышения квалификации.

Предварительные расходы составят не менее 2.0 млн. сомов для создания и обслуживания Ресурсного Центра, открытого на базе МОН.

### Анализ обоснованности стоимости образовательной услуги

Для контроля обоснованности стоимости образовательной услуги (ваучера) для государственных институтов образования определен порог безубыточности. Он показывает, какой объем образовательных услуг необходимо оказать, чтобы при заданной стоимости образовательной услуги (ваучера) покрыть все расходы, связанные с оказанием образовательной услуги.

Расчет порога безубыточности дает возможность институту образования:

- определить минимальный охват курсами ПК;
- выявить проблемы, связанные с качеством и количеством предоставляемых услуг;
- является важным показателем при планировании объема услуг.

Расчеты даны в Приложении 3. Расчет стоимости образовательной услуги.

**Таблица 8. Порог безубыточности государственных институтов образования**

	Государственные институты образования	Порог безубыточности (минимальное число слушателей), чел, 72 часовая программа	Фактический объем образовательных услуг 2016/17 уч. год	Риски
1	РИПК	2407	3211	
2	ОИУУ	1724	2121	
3	<b>ИИО</b>	<b>970</b>	<b>730</b>	<b>+ 240</b>
4	НМЦ	457	513	
5	<b>ЖМЦ</b>	<b>880</b>	<b>783</b>	<b>+ 97</b>
6	ТМЦ	311	448	
7	БМЦ	325	346	

<sup>9</sup> Расчет =  $(15,9 - 15,9 * (72:24)) = 10,3$

Расчет порога безубыточности показывает, что Иссык-Кульскому институту образования необходимо увеличить число слушателей на 240 человек при тех же финансовых затратах. Следует отметить, что потенциал этой организации высокий: охват курсами повышения квалификации в недавнем прошлом всегда был в пределах одной тысячи человек.

Жалал-Абадскому Методическому центру следует увеличить охват курсами повышения квалификации в пределах 100 человек. Это основное условие безубыточности организации при реформировании системы повышения квалификации.

## Выводы и рекомендации

В 2011 году в План действий по реализации Стратегии развития образования Кыргызской Республики до 2020 года включена разработка нормативной правовой базы «для курсов повышения квалификации учителей в виде обеспеченного финансированием образовательного ваучера для каждого учителя, предоставляемого за счет государственного бюджета на условиях софинансирования» (1 этап 2012 – 2014гг, п. 2.6.7.) Согласно плану 2-го этапа (2015-2017гг) в 2017 году должна быть осуществлена апробация «механизма предоставления услуг по повышению квалификации для педагогов разными типами провайдеров»<sup>10</sup> (п. 2.7.2)

Все участники опросов и обсуждений настоящего исследования, вне зависимости от занимаемых позиций и корпоративной принадлежности, отметили в качестве преимущества ваучерной системы повышения квалификации возможность выбора учителем провайдера обучения, а также ответственность за сделанный выбор. При данном механизме учитель выступает в качестве субъекта взаимоотношений в государственной системе образования.

Вторым преимуществом, разделяемым всеми без исключения участниками обсуждений, было названо создание прецедента конкуренции, которая является обязательным условием повышения уровня работы агентств, обучающих учителей.

Территориальная мобильность провайдеров и возможность проводить курсы повышения квалификации на местах значительно снижает затраты системы и делает курсы более доступными.

Однако новая система достаточно сложна и требует высокой квалификации исполнителей на уровне министерства и подведомственных организаций.

Респонденты исследования рекомендуют при планировании новой системы обратить внимание на исключение возможностей для коррупционных проявлений на всех уровнях системы: в агентствах, которые будут распределять ваучеры, предоставлять провайдерам право на участие в эксперименте, а также на уровне самих провайдеров и школьных администраций; исключить возможности для давления на учителей при выборе провайдера и программы; проводить широкие кампании в средствах массовой информации, провести серьезную подготовительную работу по подготовке реформы,

---

<sup>10</sup> Приложение: План действий по реализации Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2016-2017 годы в качестве двухлетнего плана реализации Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99018>

которая должна включать анализ и совершенствование нормативно-правовой базы, обучение учреждений и агентств, которые должны будут управлять системой; обеспечить необходимый уровень финансирования ваучера и системы управления повышения квалификации.

Респонденты-провайдеры образовательных услуг рассчитывают на создание равных условий для провайдеров, на государственную поддержку небольших организаций и профессиональных групп, которые в условиях рынка не смогут конкурировать с государственными структурами, университетами и устойчивыми НПО.

Привлечение к работе специалистов, которые занимались экспериментом, осуществление мониторинга и оценки системы, вовлечение частных школ и зарубежного опыта, по мнению респондентов, должно повысить качество образовательной услуги.

Обзор опыта использования ваучерной системы финансирования повышения квалификации учителей и анализ эффективности затрат позволяет предложить следующие этапы реформирования системы повышения квалификации учителей:

1. Подготовительный этап
2. Этап организации финансирования системы
3. Этап отбора организаций – провайдеров
4. Этап организации и проведения обучения
5. Заключительный этап (Мониторинг и оценка эффективности деятельности системы; выработка направлений корректировки деятельности системы).

Подготовительный этап включает: (1) анализ действующей нормативно-правовой базы и внесение изменений и дополнений в действующую НПБ в соответствии с задачами реформирования системы повышения квалификации; (2) подготовка документов: положение о ваучерном механизме финансирования; положение о конкурсном отборе провайдеров образовательных услуг; экспертиза программ повышения квалификации; методика формирования стоимости образовательной услуги (ваучера); (3) разработка персонифицированной модели повышения квалификации педагогических кадров в Кыргызской Республике.

Этап организации финансирования системы ПК учителей включает: (1) разработка схемы финансирования образовательных услуг; (2) оценка бюджетных возможностей действующей системы повышения квалификации ; (3) определение общего объема средств , необходимых для финансирования программ повышения квалификации за счет всех источников (4) расчет стоимости образовательной услуги (ваучера); (5) расчет норматива на повышения квалификации для включения в Стандарт Бюджетного Финансирования общеобразовательных организаций.

Разработка соответствующих документов и процедур в рамках первых двух этапов позволит осуществить внедрение персонифицированной модели повышения квалификации педагогических кадров в Кыргызской Республике

## Список использованных материалов

1. Закон Кыргызской Республики «Об Образовании» от 30.04.2003 г. N 92 Источник: [Http://Edu.Gov.Kg](http://Edu.Gov.Kg)
2. Закон Кыргызской республики «О статусе учителя» от 14.01.2001 г, № 9 Источник: [Http://Edu.Gov.Kg](http://Edu.Gov.Kg)
3. Бюджетный Кодекс КР от 16.05.2016 года, № 60 <http://cbd.minjust.gov.kg>
4. Закон « О государственных закупках» от 03.04.2015 года, № 72 <http://cbd.minjust.gov.kg>
5. Налоговый Кодекс КР ОТ 17.10.2008 года, 3 230 <http://cbd.minjust.gov.kg>
6. Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2020 года . Утверждена постановлением Правительства КР от 23.03.2012 года № 201 Источник: <http://cbd.minjust.gov.kg> и [keu.page.kg](http://keu.page.kg) МОН КР
7. О стратегических направлениях развития системы образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы ПП КР от 23 марта 2012 года № 201. Источник: <http://cbd.minjust.gov.kg>
8. Положение о МОН. ПП от 20.02.2012 г , № 119.
9. Постановление Правительства КР № 541 от 12.09.2011 г Типовое положение об общеобразовательной организации. <http://cbd.minjust.gov.kg>
10. Постановление Правительства КР № 302 от 30.05.2013 г «Порядок формирования и исполнения расходов общеобразовательных организаций». Источник: <http://cbd.minjust.gov.kg>
11. Постановление Правительства КР № 281 от 08.05.15 г «Об утверждении шкалы стандартов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций Кыргызской Республики (без коммунальных расходов) на 2015 год» Источник: <http://cbd.minjust.gov.kg>
12. Постановление Правительства КР от 20 сентября 2011 г № 563 «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на подушевой принцип Финансирования» Источник: [ttp://cbd.minjust.gov.kg](http://cbd.minjust.gov.kg)
13. Образование и наука в Кыргызской Республике, Статистический сборник. 2014. Источник: [www.stat.kg](http://www.stat.kg)
14. Сборник «Кыргызстан в цифрах». 2016, Бишкек Источник: [www.stat.kg](http://www.stat.kg)



**МЕТОДИКА  
ОПРЕДЕЛЕНИЯ СЕБЕСТОИМОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ УСЛУГИ И  
ФОРМИРОВАНИЯ СТОИМОСТИ ВАУЧЕРА НА ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ  
ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

**1. Общие положения**

Настоящая Методика определения себестоимости образовательной услуги по повышению квалификации педагогических кадров общеобразовательных организаций и формирование на ее основе стоимости ваучера распространяется на деятельность Республиканского института повышения квалификации и переподготовки педагогических работников, Ошского института усовершенствования учителей, Иссык-Кульского института образования, Областных учебно-методических центров образования, а также на прочих провайдеров образовательных услуг (далее Институты образования).

**2. Цели и задачи Методики**

Основной целью настоящей Методики является определение принципов формирования себестоимости образовательной услуги на повышение квалификации педагогических кадров общеобразовательных организаций и установление стоимости ваучера.

Методика выполняет следующие задачи:

- выражение общих принципов и правил по определению себестоимости образовательной услуги;
- обоснование планируемых, учитываемых и калькулируемых затрат на оказание образовательной услуги для определения стоимости ваучера;
- отражение реальной экономической стоимости ваучера.

**3. Обзор Методики**

Настоящая Методика определяет порядок формирования государственным уполномоченным органом (далее Министерство образования и науки) стоимости образовательной услуги (ваучера).

В Методике используются следующие понятия: Базовый год – это данные о фактических затратах в государственных Институтах Образования за прошедший финансовый год. Плановый год – это прогнозируемые или запланированные расходы государственных Институты Образования на будущий финансовый год. Плановый и Базовый год начинается 1 января и заканчивается 31 декабря. Объем оказанных услуг рассчитывается за Учебный год.

Этапы Методики:

- 1) На первом этапе проводится суммирование затрат государственных Институты Образования на повышение квалификации учителей с определением фактической себестоимости курсов повышения квалификации. На основе полученных данных и

анализа охвата учителей курсами повышения квалификации (по стандартной 72 часовой программе обучения) проводится расчет удельных фактических затрат на одного слушателя. На основе полученных данных устанавливается нижний уровень стоимости образовательной услуги (ваучера).

2) На втором этапе полученный результат используется как база для составления плановой себестоимости курсов повышения квалификации, скорректированный на планируемые целевые инвестиции на развитие государственных Институтов Образования, улучшение условий труда, введение специальных надбавок и так далее, и факторов рыночного характера (экономических - изменения цен и тарифов на товары и услуги, инфляции). На основе полученных данных устанавливается верхний уровень стоимости образовательной услуги (ваучера), обеспеченный государственными бюджетными средствами.

3) На третьем этапе проводится расчет окончательной стоимости образовательной услуги (ваучера) в зависимости от себестоимости услуги в государственном секторе и цен конкурентов негосударственного сектора. Расчет экономически обоснованной стоимости образовательной услуги (ваучера) проводится с использованием «подхода на основе требуемого дохода». «Требуемый доход» - это доход Института Образования от оказанной образовательной услуги, достаточный для покрытия всех издержек.

#### **4. Определение нижнего уровня стоимости образовательной услуги (ваучера)**

Для расчета удельных затрат на одного слушателя необходимо составить калькуляцию. Калькуляция занимается аккумулярованием всех издержек (затрат), которые прямо или косвенно связаны с основной деятельностью государственного Института Образования – оказанием образовательной услуги. На основе произведенных расчетов определяется себестоимость, а на ее базе – нижний уровень стоимости образовательной услуги (ваучера). Калькулируемые затраты – перечень статей расходов, включаемых в расчет себестоимости услуги.

Исходные данные для расчетов: форма № 2 «Исполнение сметы расходов бюджетной организации» государственного Института Образования; приложение № 7 «Справка по закрытию счетов по завершению отчетного периода» к Пояснительной записки к Годовому бухгалтерскому отчету; штатное расписание, Тарификация, план-график курсов повышения квалификации, приказ об организации учебного процесса на учебный год в государственном Институте образования.

В зависимости от назначения все виды затрат государственных Институтов Образования можно подразделить на следующие группы (далее Центры затрат):

- затраты на учебный процесс (курсы повышения квалификации)
- затраты на не профильную деятельность (конкурсы, олимпиады, фестивали) и затраты на проведение одно-двухдневных семинаров, тренинги и др.)
- затраты на содержание (коммунальные расходы).

Процесс распределения заключается в точном и пропорциональном разделении затрат по Центрам затрат соответственно тому, каким образом эти затраты были понесены. Прямые затраты в полном объеме относятся к тому или иному Центру затрат. Значительная часть затрат складывается из общих расходов и не соотносится с той или иной деятельностью Института Образования, например текущие расходы, заработная плата административно-хозяйственного персонала, коммунальные расходы. Их распределяют по Центрам затрат пропорционально затратам на оплату труда учебного персонала.

Затраты на оказание образовательной услуги (Учебный процесс) в государственных Институтах Образования группируются в соответствии с их экономическим содержанием по следующим направлениям:

- Затраты на оплату труда
- Взносы в Социальный Фонд
- Расходы на служебные командировки
- Услуги связи
- Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей
- Коммунальные расходы

## 5. Расчет сумм по статьям калькуляции

### 1) Затраты на оплату педагогического труда (Учебный процесс)

Исходные данные: форма № 2 «Исполнение сметы расходов бюджетной организации»; приложение №7 «Справка по закрытию счетов по завершению отчетного периода», счет 2111 «Заработная плата»; Штатное расписание и Тарификационный список.

Затраты на оплату Учебного персонала, задействованного на курсах повышения квалификации – это прямые затраты, поэтому учитываются в калькуляции курсов повышения квалификации в полном объеме. В состав затрат включаются: (а) выплаты заработной платы за фактически выполненную работу, исчисленные исходя из часовых ставок, в соответствии с принятой системой оплаты труда; (б) надбавки и доплаты, установленные действующим законодательством; (в) стимулирующие выплаты.

### 2) Затраты на оплату труда Административно-хозяйственного и Учебно-вспомогательного персонала (АДХ и УВП)

Штаты Институтов Образования группируются по функциональному признаку на административно-хозяйственный и учебно-вспомогательный персонал.

Затраты на оплату труда АДХ и УВП не зависят от объема образовательных услуг и относятся к постоянным расходам. Распределение затрат на оплату труда АДХ и УВП осуществляются с применением функционального метода, по Центрам Затрат, в доле, пропорционально прямым затратам (заработная плата Учебного персонала).

Например, Институт Образования в соответствии с Уставом оказывает услуги по повышению квалификации учителей, а также проводит школьные олимпиады, конкурсы, фестивали, проводит семинары, тренинги по заданной тематике и т.д.

### Образец. Распределение затрат на оплату труда АДХ и УВП по Центрам Затрат

№	Экономическая классификация затрат	Ед. изм.	Всего	в том числе по Центрам Затрат	
				Учебная деятельность (ПК учителей)	Прочая деятельность и содержание
1	<b>Затраты на заработную плату, всего</b>	т. сом	<b>10405,0</b>	<b>6556,7</b>	<b>3848,3</b>
	в том числе:				
2	Затраты на оплату труда АДХ	т. сом	4666,0	1829,1	2836,9
3	Затраты на оплату труда УВП (методисты, лаборанты, педагоги кафедр и т.д.)	т. сом	1663,5	652,1*	1011,4
4	Затраты на оплату Учебного персонала (Преподаватели)	т. сом	4075,5	4075,5	
	Доля от общих затрат	%	39,2		
5	<b>Взносы в Социальный Фонд</b>	Тыс. сом	<b>1789,7</b>	<b>1127,8</b>	<b>661,9</b>
	<b>ИТОГО</b>	т. сом	<b>12194,7</b>	<b>7684,5</b>	<b>4510,2</b>

\*Расчет:  $(1663,5 * 0,392 = 652,1)$

Затраты на заработную плату Учебного персонала составляют 39,2% от общих затрат. Соответственно, затраты на оплату труда АДХ и УВП будут разделены следующим образом: 39,2% общих затрат на оплату труда АДХ и УВП персонала будут отнесены на затраты Учебного процесса.

К затратам на оплату труда АДХ и УВП персонала следует отнести расходы, рассчитанные в соответствии со Штатным расписанием организации, месячным ставкам или окладам, с учетом надбавок и доплат в соответствии с действующим законодательством и стимулирующими выплатами в соответствие с действующей системой оплаты труда.

### 3) Взносы в Социальный Фонд

Исходные данные: форма № 2 «Исполнение сметы расходов бюджетной организации»; приложение №7 «Справка по закрытию счетов по завершению отчетного периода», счет 2121 «Взносы в Социальный Фонд» .

Отражаются обязательные отчисления по установленным законодательством Кыргызской Республики нормам в процентах от затрат на оплату труда, кроме тех видов оплаты, на которые страховые взносы не начисляются. Счет 2121 «Взносы в Социальный фонд» включает в себя следующие элементы:

- 21211 100 «Взносы в Пенсионный фонд»
- 21211 200 «Взносы в фонд медицинского страхования».

### 4) Командировочные расходы

Исходные данные: форма № 2 «Исполнение сметы расходов бюджетной организации»; приложение №7 «Справка по закрытию счетов по завершению отчетного периода», счет 22111 «Командировочные расходы внутри страны» и счет 22112 «Командировочные расходы за границу».

Возмещение расходов производится согласно нормам, предусмотренным действующим законодательством.

Счет 22111 «Командировочные расходы внутри страны» и счет 22112 «Командировочные расходы за границу» включают следующие компоненты:

- 22111 100 (22112 100) «Транспортные расходы»
- 22111 200 (22112 200) «Гостиничные расходы»
- 22111 300 (22112 300) «Суточные расходы»

### 5) Услуги связи

Исходные данные: форма № 2 «Исполнение сметы расходов бюджетной организации»; приложение №7 «Справка по закрытию счетов по завершению отчетного периода», счет 22122 «Услуги связи».

Счет 22122 «Услуги связи» включает в себя следующие компоненты:

- 22122 100 «Услуги телефонной и факсимильной связи»
- 22122 200 «Услуги сотовой связи»
- 22122 300 «Услуги фельдъегерской связи»
- 22122 400 «Услуги почтовой связи»
- 22122 500 «Плата за услуги по трансляции телерадиопрограмм»
- 22122 900 «Прочие услуги связи»

б) Коммунальные расходы

Исходные данные: форма № 2 «Исполнение сметы расходов бюджетной организации»; приложение №7 «Справка по закрытию счетов по завершении отчетного периода», счет 22 241 «Приобретение угля», счет 22311 «Плата за воду», счет 22321 «Плата за электроэнергию», 22331 «Плата за теплоэнергию», счет 22 341 «Плата за газ» .

7) Прочие расходы

Исходные данные: форма № 2 «Исполнение сметы расходов бюджетной организации», приложение №7 к Пояснительной записке в Годовом бухгалтерском отчете бюджетной организации : счет 22152 «Приобретение услуг по содержанию состояния имущества»; счет 22154 «Расходы, связанные с оплатой прочих услуг»; счет 22211 «Расходы на текущий ремонт имущества»; счет 22221 «Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей», счет 22251 «Приобретение услуг охраны».

Счет 22221 «Расходы на текущий ремонт имущества» включает в себя следующие компоненты:

- 22211 100 «Расходы на текущий ремонт зданий и помещений»
- 22211 200 «Расходы на текущий ремонт сооружений»
- 22211 300 «Расходы на текущий ремонт оборудования и инвентаря»

**Образец. Распределение расходов по Центрам Затрат**

№	Экономическая классификация затрат	Ед. изм	Всего	в том числе по Центрам Затрат	
				ПК учителей	Прочая деятельность и содержание
	Доля затрат на оплату труда Учебного персонала	%	39,2		
2211	Расходы на служебные поездки	т. сом	100,0	39,2	60,8
2212	Услуги связи	т. сом	46,5	18,2	28,3
2215	Приобретение прочих товаров и услуг	т. сом	153,1	60,0	93,1
2222	Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей	т. сом	112,5	44,1	68,4
2231	Плата за воду	т. сом	1101,5		1101,5
	<b>Итого</b>		<b>1513,6</b>	<b>161,5</b>	<b>1352,1</b>

Все вышеперечисленные расчеты перенесены в сводную таблицу (см.ниже)

### Таблица. Сводные затраты Института образования

№ счета	Экономическая классификация затрат	Ед. изм	Всего	в том числе по Центрам Затрат	
				ПК учителей	Прочая деятельность и содержание
21111	Заработная плата	т. сом	10405,0	6556,7	3848,3
2121	Взносы в Социальный Фонд	т. сом	1789,7	1127,8	661,9
2211	Расходы на служебные поездки	т. сом	100,0	39,2	60,8
2212	Услуги связи	т. сом	46,5	18,2	28,3
2215	Приобретение прочих товаров и услуг	т. сом	153,1	60,0	93,1
2222	Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей	т. сом	112,5	44,1	68,4
2231	Плата за воду	т. сом	1101,5		1101,5
	<b>Итого</b>	<b>т. сом</b>	<b>13708,3</b>	<b>7846,0</b>	<b>5862,3</b>

Результаты предыдущих расчетов необходимо оформить в форму «Калькуляция...», представленную ниже.

### КАЛЬКУЛЯЦИЯ

себестоимости за \_\_\_ год курсов повышения квалификации

	Статья экономической классификации/затраты	Ед. изм.	Институты Образования					Всего	Доля в общих расходах, %
			№ 1	№ 2	№ 3	№ 4			
1	Заработная плата	т. сом	6556,7						
2	Взносы в Социальный Фонд	т. сом	1127,8						
3	Расходы на служебные поездки	т. сом	39,2						
4	Услуги связи	т. сом	18,2						
5	Приобретение прочих товаров и услуг	т. сом	60,0						
6	Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей	т. сом	44,1						
7	Плата за воду	т. сом							
	<b>Итого</b>	<b>т. сом</b>	<b>7846,0</b>						
Расчет удельных текущих расходов на одного слушателя по стандартной (72 часовой) программе обучения									
7	Численность слушателей	<b>чел</b>	3200						
8	Удельные текущие расходы на одного слушателя	<b>сом</b>	2450						

Нижний уровень стоимости образовательной услуги (ваучера) равен средним текущим фактическим удельным затратам на одного слушателя по стандартной (72 часовой) программе обучения.

### Определение верхней границы стоимости образовательной услуги (ваучера)

Следует отметить, что в стране не завершен процесс становления рынка образовательных услуг, Институты образования не адаптировались к формирующейся в Кыргызстане системе рыночных отношений. Для поддержки и развития рынка образовательных услуг в структуре стоимости ваучера необходимо предусмотреть инвестиции на развитие Институты образования, улучшение качественного состава преподавательского персонала (обучение, стажировка), техническое оснащение учебного процесса и т.д. При планировании роста числа слушателей пропорционально увеличиваются расходы по всем статьям экономической классификации.

### ПЛАНОВАЯ КАЛЬКУЛЯЦИЯ

себестоимости на \_\_\_ год курсов повышения квалификации

	Статья экономической классификации/затраты	Ед. изм.	Факт затраты	Планируемые затраты	
				Коэффициент роста	План затраты
1	<b>Заработная плата</b>	т. сом	6556,7	1,1	7212,4
2	<b>Взносы в Социальный Фонд</b>	т. сом	1127,8		1240,5
3	<b>Расходы на служебные поездки</b>	т. сом	39,2		39,2
4	<b>Услуги связи</b>	т. сом	18,2		18,2
5	<b>Приобретение прочих товаров и услуг</b>	т. сом	60,0		60,0
6	<b>Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей</b>	т. сом	44,1		44,1
7	<b>Плата за воду</b>	т. сом			
	<b>Итого</b>		<b>7846,0</b>		<b>8614,4</b>
	<i>Дополнительные целевые затраты (Программы)</i>				
8	Техническое оснащение Учебного процесса				<b>200,0</b>
	<b>ИТОГО</b>	т. сом	<b>7846,0</b>		<b>8814,4</b>
	<i>Учет факторов рыночного характера ( в процентах от общих расходов)</i>				
	Норма инвестиционных вложений в развитие организации	%	xxx	0,15	1322,2
	Инфляция (за 2016 год)	%	xxx	5,6	-
	<b>ВСЕГО</b>				<b>10136,6</b>
	<i>Показатели</i>				
7	Численность слушателей (72 часовая программа обучения)	чел	3200	xxx	<b>3500</b>
8	Удельные расходы на одного слушателя	сом	2450	xxx	<b>2896</b>

Верхний уровень стоимости образовательной услуги (ваучера) равен плановым удельным затратам на одного слушателя по стандартной (72 часа) программе обучения – **2896 сомов**

## 6. Расчет экономически обоснованной стоимости ваучера

В Кыргызстане существует два сектора рынка образовательных услуг: государственный и негосударственный, причем преобладающим является государственный сектор. Негосударственный рынок образовательных услуг в части предоставления услуг по повышению квалификации развит слабо, поскольку мало заинтересован в этом виде услуг. Заинтересовать негосударственный сектор может стоимость образовательной услуги (ваучера), которая должна обеспечивать не только покрытие всех необходимых расходов, но и обеспечить рост развития организации. Стоимость ваучера тесно связана со средней рыночной ценой обучения, поэтому для установления экономически обоснованной стоимости ваучера необходим анализ двух сторон – затратной и рыночной.

**Таблица. Анализ доходов Институтов образования**

Институт Образования	Стоимость ваучера, сом	Доход, сом	Рыночная цена, сом	Затраты, сом	Результат (+/-), сом
1	2	3	4	5	6
Государственный сектор					
№1	2896	2896	xxx	2450	446,0
№2			xxx		
Негосударственный сектор					
№1	2896	2896	4500	3500	- 604,0
Средняя рыночная цена обучения установлена на уровне <b>4500,0 сом/ слушатель</b>					

Доход Института Образования составит: Стоимость ваучера\*Число слушателей. Полученные данные показывают, что даже при условии введения нормы прибыли в размере 15% негосударственный сектор терпит убытки. При установленной стоимости ваучера каждый слушатель, который будет проходить обучение в негосударственных Институтах образования, должен доплатить сумму (из личных средств, средства доноров, спонсоров, внебюджетные средства школы и т.д.), равную разности между ценой обучения и выданной ему стоимостью ваучера.



### Расчет Норматива на повышение квалификации учителей

Норматив расходов на повышение квалификации педагогических работников общеобразовательных организаций складывается из двух частей:

1. Расходы на возмещение транспортных затрат и выплату командировочных.
2. Расходы на оплату образовательных услуг.

Расчеты выполнены на основании действующих нормативно-правовых документов:

1. Закон Кыргызской Республики «Об образовании», ст. 29, в соответствии с которым учитель имеет право «постоянно совершенствовать свой профессиональный уровень и повышать квалификацию не реже одного раза в 5 лет» за счет средств государства.

2. Постановления Правительства Кыргызской Республики «Об установлении норм командировочных расходов и порядке их возмещения», № 471 от 26.08.2008 года в редакции Постановления Правительства № 241 от 11.05.2016 года.

В соответствии с вышеуказанным постановлением, приняты следующие нормы:

- Оплата суточных – 500 сом за каждый день командировки в регионах республики и 600 сом в г. Бишкек;
- Расходы на проживание при отсутствии документов – 50% от нормы суточных расходов;
- Оплата расходов на проезд к месту командировки и обратно осуществляется по фактическим расходам с подтверждением расходов соответствующим документом. При отсутствии билетов расходы возмещаются в следующих размерах:

#### Нормы возмещения расходов по проезду при отсутствии билетов

Расстояние (км)	Норма возмещения за проезд (сом)
25-30	20
31-40	28
41-50	38
51-60	48
61-70	58
71-80	68
81-90	78
91-100	88
Свыше на каждые 15 км	20

#### Удельные расходы на единицу образовательной услуги (на одного учителя):

Назначение расходов	Расходы (сом)	Объем услуги (дни)	Всего (сом)
<b>Возмещение командировочных и транспортных расходов</b>			
Проезд (средняя величина)	195	2	<b>390</b>
Суточные	500	12	<b>6000</b>
Проживание	250	12	<b>3000</b>
<b>Оплата образовательных услуг</b>			
Стоимость образовательного ваучера	2250		<b>2250</b>
Итого			<b>11640</b>

Норматив расходов на повышение квалификации учителей определяется делением общей суммы расходов педагогических работников на число учащихся.

**Таблица. Расчет Норматива на повышение квалификации в ценах 2017 года.**

	Ед. изм.	Всего	в том числе	
			На возмещение командировочных и транспортных расходов (сом)	На оплату образовательных услуг (сом)
Численность учителей	чел	72928	xxx	xxx
Численность учителей, ежегодно повышающих свою квалификацию (по нормативу 20%)	чел	14585	xxx	xxx
Всего расходы на повышение квалификации	тыс. сом	11640,0	9390	2250
Численность учащихся	тыс. чел	1092, 0		
Норматив расходов на повышение квалификации	сом	<b>155,5</b>	<b>125,4</b>	<b>30,10</b>

**РАСЧЕТ СТОИМОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ УСЛУГИ (ВАУЧЕРА)**

Расчет стоимости ваучера проводим в соответствии с утвержденной приказом МОН КР Методикой определения себестоимости и формирования стоимости ваучера.

**Определение фактической себестоимости курсов повышения квалификации  
или нижнего уровня стоимости ваучера**

Исходные данные: форма № 2 «Исполнение сметы расходов бюджетной организации» государственного Института Образования; приложение № 7 «Справка по закрытию счетов по завершению отчетного периода» к Пояснительной записки к Годовому бухгалтерскому отчету; Штатное расписание, Тарификация, план-график курсов ПК.

Таблица 1. Затраты на курсы повышения квалификации Институтов Образования

№ счета	Экономическая классификация затрат	Ед. изм.	Всего	в том числе по Центрам Затрат	
				ПК учителей	Прочая деятельность и содержание
<b>Республиканский институт повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров (РИПК)</b>					
<b>2111</b>	<b>Оплата труда</b>				
	Затраты на оплату труда, всего	т. сом	<b>10405,0</b>	<b>4384,2</b>	<b>6020,8</b>
	в том числе:				
1.1	Затраты на оплату труда АДХ	т. сом	4003,8	1121,1	2882,7
1.2	Затраты на оплату труда УВП (методисты, лаборанты и т.д.)	т. сом	1063,8	297,9	765,9
1.3	Затраты на оплату ППП (профессорско-преподавательский состав)	т. сом	5337,4	2965,2	2372,2
	В том числе:				
	Заработная плата по тарификации		2965,2	2965,2	
	выплата надбавки за статус организации (коэффициент 1.8)		2372,2		2372,2
	Доля на оплату труда ППП по тарификации от общих расходов на оплату труда (без надбавки за статус организации)		28,0		
<b>2121</b>	<b>Взносы в Социальный Фонд</b>	т. сом	1794,8	745,3	1049,5
<b>2211</b>	<b>Расходы на служебные поездки</b>	т. сом			
<b>2212</b>	<b>Услуги связи</b>	т. сом			
<b>2215</b>	<b>Приобретение прочих товаров и услуг</b>	т. сом	528,7	148,0	380,7
<b>2222</b>	<b>Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей</b>	т. сом	500,0	140,0	360,0
<b>2231</b>	<b>Плата за воду</b>	т. сом	567,5		567,5
	<b>Итого</b>	т. сом	<b>13796,0</b>	<b>5417,5</b>	<b>8378,5</b>
<b>Ошский институт усовершенствования учителей (ОИУУ)</b>					
<b>2111</b>	<b>Оплата труда</b>				
1.1	Затраты на оплату труда, всего	т. сом	5571,0	3134,6	2436,4
	в том числе:				
1.2	Затраты на оплату труда АДХ	т. сом	1792,7	609,5	1183,2
1.3	Затраты на оплату труда УВП (методисты,	т. сом	1898,8	645,6	1253,2

	лаборанты, педагоги кафедр и т.д.)				
1.4	Затраты на оплату Учебного персонала (Преподаватели)	т. сом	1879,5	1879,5	
	Доля от общих затрат	%	34,0	xxx xxx	xxx
<b>2121</b>	<b>Взносы в Социальный Фонд</b>	т. сом	902,5	505,4	397,1
<b>2211</b>	<b>Расходы на служебные поездки</b>	т. сом	100,0	56,0	44,0
<b>2212</b>	<b>Услуги связи</b>	т. сом	34,7	19,4	15,3
<b>2215</b>	<b>Приобретение прочих товаров и услуг</b>	т. сом	174,5	97,7	76,8
<b>2222</b>	<b>Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей</b>	т. сом	200,0	68,0	132,0
<b>2231</b>	<b>Плата за воду</b>	т. сом	1910,1		1910,1
	<b>Итого</b>	т.сом	<b>8892,8</b>	<b>3881,1</b>	<b>5011,7</b>
<b>Иссык-Кульский институт образования (ИИО)</b>					
<b>2111</b>	<b>Оплата труда</b>				
1.1	Затраты на оплату труда, всего	т. сом	3011,3	1897,7	1113,6
	в том числе:				
1.2	Затраты на оплату труда АДХ	т. сом	958,1	373,7	584,4
1.3	Затраты на оплату труда УВП (методисты, лаборанты, педагоги кафедр и т.д.)	т. сом	867,6	338,4	529,2
1.4	Затраты на оплату Учебного персонала (Преподаватели-методисты)	т. сом	1185,6	1185,6	
	Доля от общих затрат	%	39,0		
<b>2121</b>	<b>Взносы в Социальный Фонд</b>	т. сом	519,4	164,8	354,6
<b>2211</b>	<b>Расходы на служебные поездки</b>	т. сом	46,2	29,1	17,1
<b>2212</b>	<b>Услуги связи</b>	т. сом	23,6	14,9	8,7
<b>2215</b>	<b>Приобретение прочих товаров и услуг</b>	т. сом	98,1	61,8	36,3
<b>2222</b>	<b>Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей</b>	т. сом	55,6	21,7	33,9
<b>2231</b>	<b>Плата за воду</b>	т. сом	149,7		149,7
	<b>Итого</b>	т.сом	<b>3903,9</b>	<b>2190,0</b>	<b>1564,2</b>
<b>Нарынский методический центр (НМЦ),</b>					
<b>2111</b>	<b>Оплата труда</b>				
1.1	Затраты на оплату труда, всего	т. сом	1246,8	784,0	462,8
	в том числе:				
1.2	Затраты на оплату труда АДХ	т. сом	398,3	155,4	242,9
1.3	Затраты на оплату труда УВП (методисты, лаборанты, педагоги кафедр и т.д.)	т. сом	361,1	141,2	219,9
1.4	Затраты на оплату Учебного персонала (Преподаватели)	т. сом	487,4	487,4	
	Доля от общих затрат	%	39,1		
<b>2121</b>	<b>Взносы в Социальный Фонд</b>	т. сом	215,3	135,4	79,9
<b>2211</b>	<b>Расходы на служебные поездки</b>	т. сом	43,0	27,1	15,9
<b>2212</b>	<b>Услуги связи</b>	т. сом	40,0	25,2	14,8
<b>2215</b>	<b>Приобретение прочих товаров и услуг</b>	т. сом	84,0	52,8	31,2
<b>2222</b>	<b>Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей</b>	т. сом	9,4	3,7	5,7
<b>2231</b>	<b>Плата за воду</b>	т. сом	50,0		50,0
	<b>Итого</b>	т.сом	<b>1688,5</b>	<b>1028,2</b>	<b>660,3</b>

<b>Жалал - Абадский методический центр (ЖМЦ)</b>					
<b>2111</b>	<b>Оплата труда</b>				
1.1	Затраты на оплату труда, всего	т. сом	2480,8	1530,5	950,3
	в том числе:				
1.2	Затраты на оплату труда АДХ	т. сом	793,6	301,6	492,0
1.3	Затраты на оплату труда УВП (методисты, лаборанты, педагоги кафедр и т.д.)	т. сом	739,2	280,9	458,3
1.4	Затраты на оплату Учебного персонала (Преподаватели)	т. сом	948,0	948,0	
	Доля от общих затрат	%	38,0		
<b>2121</b>	<b>Взносы в Социальный Фонд</b>	т. сом	428,0	264,1	163,9
<b>2211</b>	<b>Расходы на служебные поездки</b>	т. сом	16,0	9,9	6,10
<b>2212</b>	<b>Услуги связи</b>	т. сом	43,7	27,1	16,6
<b>2215</b>	<b>Приобретение прочих товаров и услуг</b>	т. сом	150,0	93,0	57,0
<b>2222</b>	<b>Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей</b>	т. сом	133,0	50,5	82,5
<b>2231</b>	<b>Плата за воду</b>	т. сом	204,4		204,4
	<b>Итого</b>	т.сом	<b>3455,9</b>	<b>1975,1</b>	<b>1480,8</b>
<b>Таласский учебно-методический центр (ТМЦ)</b>					
<b>2111</b>	<b>Оплата труда</b>				
1.1	Затраты на оплату труда, всего	т. сом	770,0	475,5	294,5
	в том числе:				
1.2	Затраты на оплату труда АДХ	т. сом	240,0	91,2	148,8
1.3	Затраты на оплату труда УВП (методисты, лаборанты, педагоги кафедр и т.д.)	т. сом	235,0	89,3	145,7
1.4	Затраты на оплату Учебного персонала (Преподаватели)	т. сом	295,0	295,0	
	Доля от общих затрат	%	38,0		
<b>2121</b>	<b>Взносы в Социальный Фонд</b>	т. сом	132,3	81,7	50,6
<b>2211</b>	<b>Расходы на служебные поездки</b>	т. сом	17,6	10,9	6,7
<b>2212</b>	<b>Услуги связи</b>	т. сом	54,2	33,6	20,6
<b>2215</b>	<b>Приобретение прочих товаров и услуг</b>	т. сом	157,5	97,7	59,8
<b>2222</b>	<b>Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей</b>	т. сом	2,6	1,0	1,6
<b>2231</b>	<b>Плата за воду</b>	т. сом			
	<b>Итого</b>	т.сом	<b>1134,2</b>	<b>700,4</b>	<b>433,8</b>
<b>Баткенский методический центр (БМЦ)</b>					
<b>2111</b>	<b>Оплата труда</b>				
1.1	Затраты на оплату труда, всего	т. сом	756,3	458,9	297,4
	в том числе:				
1.2	Затраты на оплату труда АДХ	т. сом	238,8	89,1	149,7
1.3	Затраты на оплату труда УВП (методисты, лаборанты, педагоги кафедр и т.д.)	т. сом	235,5	87,8	147,7
1.4	Затраты на оплату Учебного персонала (Преподаватели)	т. сом	282,0	282,0	
	Доля от общих затрат	%	37,3		
<b>2121</b>	<b>Взносы в Социальный Фонд</b>	т. сом	130,5	79,2	51,3
<b>2211</b>	<b>Расходы на служебные поездки</b>	т. сом	128,0	77,7	50,3
<b>2212</b>	<b>Услуги связи</b>	т. сом	28,5	17,3	11,2
<b>2215</b>	<b>Приобретение прочих товаров и услуг</b>	т. сом	150,0	91,1	58,9

2222	Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей	т. сом	19,5	7,3	12,2
2231	Плата за воду	т. сом	50,0		50,0
	<b>Итого</b>	т.сом	<b>1262,8</b>	<b>731,5</b>	<b>531,3</b>

Численность слушателей курсов ПК в государственных Институтах Образования за 2016/2017 учебный год представлена в таблице .

**Таблица 2. Численность слушателей ПК за 2016/2017**

	Институт Образования	Прочая педагогическая деятельность		Охват курсами ПК (72 часовой программе)
		Однодневные семинары	Двухдневные семинары	
1	РИПК	0	0	3211
2	ОИУУ	0	0	2121
3	ИИО	0	0	730
4	НМЦ	0	0	513
5	ЖМЦ	0	0	783
6	ТМЦ	0	0	448
7	БМЦ	450	470	346
	<b>Итого</b>	<b>xxx</b>	<b>xxx</b>	<b>8152</b>

Вышеприведенные результаты расчетов оформлены в сводную таблицу (см.ниже).

**Таблица 3. Калькуляция себестоимости курсов ПК за 2016/2017 учебный год**

Институты образования	Расходы в разрезе статей экономической классификации						Итого, тыс. сом	Численность слушателей, чел	Удельные расходы на 1 слушателя, сом
	Ст. 2111	Ст. 2121	Ст. 2211	Ст. 2212	Ст. 2215	Ст. 2222			
РИПК	4384,2	745,3			148,0	140,0	5417,5	3211	1687,2
ОИУУ	3134,6	505,4	56,0	19,4	97,7	68,0	3881,1	2121	1829,8
ИИО	1897,7	164,8	29,1	14,9	61,8	21,7	2190,0	730	3000,0
НМЦ	784,0	135,4	27,1	25,2	52,8	3,7	1028,2	513	2004,3
ЖМЦ	1530,5	264,1	9,9	27,1	93,0	50,5	1975,1	783	2458,0
ТМЦ	475,5	81,7	10,9	33,6	97,7	1,0	700,4	448	1563,4
БМЦ	458,9	79,2	77,7	17,3	91,1	7,3	731,5	346	2114,2
<b>Итого</b>	<b>12665,4</b>	<b>1975,9</b>	<b>210,7</b>	<b>137,5</b>	<b>642,1</b>	<b>292,2</b>	<b>15923,8</b>	<b>8152</b>	<b>1953,4</b>

В связи с тем, что имеет место большой разброс данных определена структурная средняя – медиана. Медиана никак не зависит от аномальных, крайних значений. В данном случае аномальными значениями являются: удельные расходы на одного слушателя в Иссык-Кульском институте образования (3000,0) и Таласском метод.центре (1563,4). Для нахождения медианы ранжируются данные удельных затрат на одного слушателя в институтах образования.

**Таблица 4. Определение медианы**

Удельные расходы, сом	Частота, ед.	Накопленная частота, ед.	Накопленная доля, %
1500 - 1800	2	2	29,0
<b>1800 - 2100</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>57,0</b>
2100 - 2400	1	5	71,0
2400 - 2700	1	6	86,0
2700 - 3000	1	7	100,0
<b>Итого</b>	<b>7</b>		

Медианный интервал – 1800-2100 сомов (накопленная доля впервые больше 50%).  
Ширина интервала - 300 сомов.

$$M = 1800 + 300 * (7/2 - 2) / 2 = \mathbf{2025 \text{ сомов.}}$$

Нижний уровень стоимости образовательной услуги (ваучера) равен текущим фактическим удельным затратам на одного слушателя по стандартной (72 часа) программе обучения – **2025 сомов**

### Определение верхней границы стоимости образовательной услуги (ваучера)

Планирование выделения средств на государственный сектор рынка образовательных услуг производится по формуле «фактические расходы плюс обоснованное, дополнительное финансирование под новые виды затрат».

**Таблица 5. Верхняя граница стоимости образовательной услуги (ваучера)**

	Статья экономической классификации/затраты	Ед. изм.	Факт затраты	Планируемые затраты	
				Коэффициент роста	План затраты
2111	Заработная плата	т. сом	12665,4		12665,4
2121	Взносы в Социальный Фонд	т. сом	1975,9		1975,9
2211	Расходы на служебные поездки	т. сом	210,7		210,7
2212	Услуги связи	т. сом	137,5		137,5
2215	Приобретение прочих товаров и услуг	т. сом	642,1		642,1
2222	Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей	т. сом	292,2		292,2
2231	Плата за воду	т. сом	<b>15923,8</b>		<b>15923,8</b>
	<b>Итого</b>				
	<i>Дополнительные целевые затраты (Программы)</i>				
7	Техническое оснащение Учебного процесса				
	<b>ИТОГО</b>	т. сом			
	<i>Учет факторов рыночного характера ( в процентах от общих расходов)</i>				
	Норма инвестиционных вложений в развитие организации			1,15	2388,7
	Инфляция (за 2016 год)			1,056	
	<b>ВСЕГО</b>				<b>18312,5</b>
	<i>Показатели</i>				
7	Численность слушателей	чел	8152	xxx	8152
8	Удельные расходы на одного слушателя	сом	1953,4	xxx	<b>2250</b>

Верхний уровень стоимости образовательной услуги (ваучера) равен плановым удельным затратам на одного слушателя по стандартной (72 часа) программе обучения – **2250 сом**

### Расчет экономически обоснованной цены ваучера

Стоимость ваучера тесно связана со средней рыночной ценой обучения, поэтому для установления экономически обоснованной стоимости ваучера необходим анализ двух

сторон – затратной и рыночной. Расчет экономически обоснованной стоимости ваучера проводится с использованием «подхода на основе требуемого дохода». «Требуемый доход» - это доход Института образования от оказанной образовательной услуги, достаточный для покрытия всех издержек.

**Таблица 6. Анализ доходов Институтов образования**

Институт Образования	Стоимость образовательной услуги (ваучера), сом	Доход, сом	Рыночная цена, сом	Затраты, сом	Результат (+/-), сом
1	2	3	4	5	6
Государственный сектор					
РИПК	2250	2250	xxx	1687,2	562,8
ОИУУ	2250	2250	xxx	1829,8	420,2
ИИО	2250	2250	xxx	3000,0	-750,0
НМЦ	2250	2250	xxx	2004,3	245,7
ЖМЦ	2250	2250		2458,0	-208,0
ТМЦ	2250	2250		1563,4	686,6
БМЦ	2250	2250		2114,2	135,8
Негосударственный сектор					
Средняя рыночная цена обучения 4000- 5000 сом/слушатель					

**Расчет минимального объема образовательных услуг ( порог безубыточности)  
государственных институтов образования**

Перед тем как рассчитать минимальный объема образовательных услуг (порог безубыточности) затраты государственных институтов образования на повышение квалификации следует разделить на постоянные и переменные. К постоянным затратам относятся затраты, величина которых не зависит от объема оказанных услуг. Это текущие затраты. К переменным затратам относятся затраты, величина которых зависит от объема образовательных услуг. Это заработная плата профессорско-преподавательского персонала и заработная плата лекторов с начислением.

**Таблица 7. Минимальный объем образовательных услуг или порог безубыточности  
государственных институтов образования**

	Государственные институты образования	Общие расходы, ТС, сом	в том числе			Стоимость ваучера, Р, сом	Маржиналь ный доход, Р - AVC, сом	Минимальн ый охват курсами ПК, чел
			Постоянн ые затраты, ФС, тыс. сом	Переменн ые затраты, тыс. сом	Переменные затраты на ед. услуги, AVC, сом			
1	РИПК	5417,5	288,0	5129,5	1597,5	2250	652,5	2407
2	ОИУУ	3881,1	241,1	3640,0	1720,0		530,0	1724
3	ИИО	2190,0	127,5	2062,5	2830,0		-580,0	970
4	НМЦ	1028,2	108,8	919,4	1792,2		457,8	457
5	ЖМЦ	1975,1	180,5	1794,6	2292,0		-45,0	880
6	ТМЦ	700,4	143,2	557,2	1243,8		1006,2	311
7	БМЦ	731,5	193,4	538,1	1555,2		694,8	325
		<b>15923,8</b>						

Иссык-Кульскому институту образования необходимо увеличить число слушателей минимум до 970 человек (факт 730 слушателей), чтобы не быть «убыточной» организацией. Джалал-Абадскому методическому центру необходимо увеличить число слушателей минимум до 880 слушателей (факт 783 слушателей), чтобы не быть убыточным.