



Алембаева А.А.

АГУ при Президенте РК,
магистрант,
Астана, Казахстан



Турымбаева Л.А.

Министерство финансов
РК, Департамент бюджета
социальной сферы к.э.н.,
Астана, Казахстан



Кадырова М.Б.

АГУ при Президенте РК,
Институт дополнительного
образования государственных
служащих, к.э.н.,
Астана, Казахстан.

Актуальные вопросы подушевого финансирования системы образования в Республике Казахстан

Аннотация: В статье рассмотрены актуальные вопросы финансирования системы образования в Республике Казахстан, в том числе внедрения принципа подушевого финансирования в системе среднего образования. На основе анализа апробации метода подушевого финансирования школ, осуществляемой в республике с 2013 года, выявлены положительные и отрицательные аспекты его реализации. Предложены рекомендации по совершенствованию схем финансирования системы образования.

Ключевые слова: Нормативно - подушевое финансирование, сметное финансирование, самостоятельность образовательных учреждений, образовательная услуга, образовательный процесс, образовательная среда.

Annotation: The article discusses topical issues of financing the education system in the Republic of Kazakhstan, including the introduction of the principle of per capita financing in the secondary education system. Based on the analysis of the approbation of the per capita financing method for schools, implemented in Kazakhstan since 2013, positive and negative aspects of its implementation have been identified. There are also proposed recommendations for improving the financing of education.

Keywords: normative per capita financing, budget financing, independence of educational organizations, educational service, educational process, educational environment.

Аңдатпа: Мақалада Қазақстан Республикасының білім жүйесін қаржыландыру, соның ішінде орта білім беру жүйесінде жан басына қаржыландыру қағидатын енгізу бойынша өзекті мәселелер қаралған. 2013 жылдан бері республикада жүзеге асырылып жатқан мектептерді жан басына қаржыландыру әдісінің апробациясын талдау негізінде оның іске асырылуының оң және теріс аспектілері анықталған. Білім жүйесін қаржыландыру схемаларын жетілдіру бойынша ұсыныстар жасалған.

Түйінді сөздер: Нормативтік жан басына қаржыландыру, сметалық қаржыландыру, білім беру мекемелерінің дербестігі, білім беру қызметі, білім беру процесі, білім беру ортасы.

В современном мире увеличивается значение образования как важнейшего фактора формирования нового качества не только экономики, но и общества в целом. Образование является национальным ресурсом развития государства, приращения его социально-экономического и интеллектуального потенциала, роста качества жизни населения.

Государственная политика Казахстана в области образования направлена на повышение конкурентоспособности образования и науки, развитие человеческого капитала для устойчивого роста экономики [1, с.1]. Данная цель требует изменения как организационного, так и финансового устройства образовательной системы.

Нынешняя действительность в казахстанской системе образования имеет ярко выраженный государственный статус: большинство образовательных учреждений созданы государством и находятся на бюджетном финансировании.

Глава государства в Послании на-

роду Казахстана 30 ноября 2015 года «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие» определил масштабную приватизацию, как механизм высвобождения внутренних ресурсов для обеспечения стабильного экономического роста.

По состоянию на сентябрь 2016 года в республиканской собственности находились 376 организаций и в коммунальной собственности - 6751 организация, состоящие в основной доле из объектов социально-культурного значения (2 481 дошкольных организаций, 875 организаций культуры, 769 организаций здравоохранения и т.д.).

В настоящее время в соответствии с поставленными Главой государства задачами Правительством РК разработан новый Комплексный План приватизации на 2016-2020 годы и актуализирован перечень организаций, подлежащих приватизации и разгосударствлению, в том числе и в социальной сфере. В целом, по прогнозам Правительства РК по итогам проведения оптими-

зации, в государственной собственности останется порядка 1,4 тыс. организаций.

Глава государства ежегодно в своем Послании отмечает необходимость развития социальной сферы и указывает на реализацию конкретных мероприятий, направленных на ее реформирование, способствующее повышению благосостояния населения.

В целом, за годы независимости объемы финансирования системы образования за счет средств государственного бюджета увеличились с 11 млн. тенге в 1991 году до 1 824,8 млрд. тенге в 2016 году или 166 раз [4].

Так, в результате принятых государством мер охват детей дошкольным воспитанием и обучением увеличился в 8 раз с 10,2% в 1999 году до 81,6% в 2015 году [5].

В течение 25 лет за счет госбюджета построено 1590 объектов образования местного значения. В рамках Государственных программ развития образования, начиная с 2005 по 2014 годы, за счет респу-

бликанского бюджета приобретено 2846 лингафонных и мультимедийных кабинетов на сумму 15,6 млрд. тенге и 5470 кабинетов физики, химии, биологии на сумму 20,9 млрд. тенге. Также, за период с 2011 по 2014 годы на оснащение 388 мастерских и лабораторий организаций технического и профессионального образования из республиканского бюджета выделено 9,7 млрд. тенге. [5]

Средний размер заработной платы учителя в 2016 году по отношению к 2000 году вырос в 15,2 раза. Также, наравне с повышением оплаты труда педагогических работников осуществляется и увеличение размера стипендии обучающимся в рамках государственного образовательного заказа.

Так, например размер стипендии в высшем учебном заведении в 1993 году составлял 11 700 рублей (или в перерасчете 23,4 тенге), то в начале 2016 года с учетом очередного повышения ее размер составил 20 949 тенге. [5]

Следует отметить, что меры по государственной поддержке сферы образования нашли свое отражение и в послании Главы государства народу Казахстана от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность». В частности, четвертым приоритетом определено улучшение качества человеческого капитала. Это предполагает реализацию таких мероприятий, как методологическое сопровождение системы образования, направленное на развитие способностей критического мышления и навыков самостоятельного поиска информации; поэтапный переход на трехязычное образование; реализация проекта «Бесплатное профессионально-техническое образование для всех»; усиление контроля и требований в отношении кадрового состава высших учебных заведений; уровня их материально-технического обеспечения, а также к содержанию образовательных программ. [6]

В целом, на развитие системы образования и науки в республиканском бюджете на 2017 - 2019 годы предусмотрено порядка 1 108,3 млрд. тенге, из них в 2017 году – 451,2 млрд. тенге.

Основной акцент будет направлен на подготовку для отраслей экономики квалифицированных специалистов с техническим и профессиональным, высшим и послевузовским образованием. К 2019

году планируется выпустить более 117 тыс. специалистов различного профиля по сельскохозяйственным, техническим, педагогическим специальностям.

На строительство объектов дошкольного и среднего образования в 2017-2019 годах будет выделено 121,5 млрд. тенге, из них в 2017 году – 104,4 млрд. тенге. Данные средства будут направлены на решение проблем аварийности и трехсменности школ, а также ликвидации дефицита ученических мест. В итоге, в трехлетнем периоде ожидается ввод в эксплуатацию 157 объектов дошкольного и среднего образования, из них 85- взамен трехсменных и 23 - взамен аварийных школ.

Для обеспечения перехода с 2019 года на преподавание на английском языке предметов естественнонаучного профиля будет направлено 5,6 млрд. тенге на языковую переподготовку более 11 тыс. педагогов общеобразовательных школ. [7]

Вместе с тем, наряду с положительными эффектами, полученными в ходе проведенных мер государственной поддержки, имеются также и просчеты, которые повлияли на обеспечение государственного качества условий для дальнейшего реформирования системы образования. Так, по итогам реализации Государственной программы развития образования на 2011-2015 годы отмечены срывы местными исполнительными органами сроков ввода объектов образования в эксплуатацию, ряд мероприятий были выполнены несвоевременно, не достижение показателей по индикатору «внедрение системы электронного обучения в среднем образовании» и т.д.

В целях обеспечения эффективности расходования бюджетных средств Главой государства в Послании от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» Правительству РК поручено провести ревизию. По результатам проведенной проверки будут выявлены неэффективные мероприятия, средства, предусмотренные на их реализацию, планируется перераспределить на цели, обеспечивающие реализацию задач Третьей модернизации.

В свете проводимых преобразований особо актуальным является пересмотр системы финансирования образования, т.е. поиск принципиально новой модели, которая

будет способствовать ее эффективному функционированию в современных условиях.

Право на образование - одно из наиболее важных социально – экономических прав граждан, реализация которого на практике во многом зависит от наличия соответствующих финансовых возможностей и гарантий.

В настоящее время в системе образования нашей страны функционируют 2 финансовые модели:

- сметное финансирование – это в основной доле затрагивает среднее и дополнительное образование,

- нормативно-подушевое финансирование – применяется при определении объемов расходов на дошкольное, техническое и профессиональное, высшее и послевузовское уровни образования, повышение квалификации и переподготовку кадров.

Таким образом, почти во всех уровнях образования, за исключением среднего образования, используется метод нормативно-подушевого финансирования.

В системе среднего образования при финансировании государственных организаций образования, функционирующих в организационно-правовой форме государственных учреждений, применяется сметное финансирование.

Сметное финансирование осуществляется в точном соответствии с целевым назначением расходов и установленными нормами затрат с учетом профиля и особенностей деятельности бюджетных учреждений. Затраты группируются в соответствии с экономической бюджетной классификацией, которая определяет целевую направленность средств по каждой смете. Потребность в средствах обосновывается соответствующим расчетом по каждому виду расходов. Не допускаются расходы, не предусмотренные сметой или превышающие сметные затраты, а также увеличение затрат за счет каких-либо других источников.

На законодательном уровне по всем государственным организациям среднего образования установлены в целом единые нормативы по расчету заработной платы для работников, по расчету коммунальных расходов, норм питания и медицинского обеспечения школьников, утверждены государственные стандарты образования, общие учебные планы в разрезе классов, нормативы обеспеченности учебными матери

алами, материально-технического оснащения.

Таким образом, по сути, государственные школы в соответствии со сметой расходов получают полный объем и поквартальное распределение бюджетных средств на все свои нужды.

В целом, анализ динамики рас-

ходов государственного бюджета на систему среднего образования за последние 11 лет свидетельствует об их значительном увеличении - порядка в 9,7 раза. В среднем, доля расходов на среднее образование в общем объеме финансирования системы образования варьируется в пределах 55-60%.



При этом, по данным отчета проекта ЮНИСЕФ в странах постсоветского пространства более 80% текущих расходов на общее среднее образование составляют расходы на оплату труда работников школ. В Казахстане аналогичная ситуация: львиная доля общих бюджетных расходов, предусмотренных на содержание школ, порядка 75-93% приходится на заработную плату работников. Соответственно, оставшаяся часть в объеме 7-25% - это расходы на обеспечение деятельности (расходы на коммунальные услуги, питание детей, медицинское и иное обеспечение и т.д.) [8, с. 7].

Вместе с тем, на практике можем наблюдать существенное различие в объемах финансовых средств, выделяемых для функционирования школ, порой даже со схожими исходными параметрами (тип здания, месторасположение, количество учеников и т.д.), т.е. расходы по факту финансируются либо по остаточному принципу, либо на усмотрение районных и городских отделов образования. Это в основном, касается расходов на проведение ремонта, материально-техническое оснащение, коммунальные затраты, обеспечение учебно-методической базой и т.д. Так, в Жуальинском районе Жамбылской области подушевые расходы в одной школе составили 104 тыс. тенге, в другой - 149 тыс. тенге [8, с.8].

Кроме того, следует выделить несколько основных проблем, с которыми сегодня сталкивается система среднего образования:

- неударовлетворенность граждан качеством школьного образования,
- несоответствие существующих нормативов нынешним реалиям,

● отсутствие стимулов и мотивации у персонала к повышению качества своей работы,

● отсутствие прозрачности в использовании бюджетных средств,

● практика «теневых» поборов с родителей.

Таким образом, можно сделать вывод о неравности условий, создаваемых для предоставления образования, что, в свою очередь, влияет на качество образовательных услуг.

Нормативный принцип финансирования подразумевает доведение бюджетных средств до получателей «одной строкой». Этот механизм возлагает ответственность за использование финансовых ресурсов и получаемые результаты в зависимости от уровня организации образования.

Итак, что же представляет собой «подушевое финансирование» в системе образования?

Нормативно-подушевое финансирование - один из инструментов нового финансово-экономического механизма, позволяющего финансировать не организацию образования как объект, а предоставление организацией образовательной услуги.

В общепринятой трактовке понятие «подушевое финансирование» в сфере образования предполагает осуществление оплаты образовательных услуг исходя из утвержденного норматива стоимости обучения на одного обучающегося.

Нормативный метод по сравнению со сметным финансированием обладает наибольшими возможностями для определения плановых сумм в максимальном приближении к реальным затратам, связанным с оказанием образовательных

услуг. К преимуществам нормативного финансирования относят повышение экономической защищенности образовательных учреждений, существенное снижение влияния субъективных факторов при распределении финансовых ресурсов, повышение самостоятельности образовательных учреждений и их заинтересованности в эффективном и законном использовании выделенных средств и др. [9]

В целях обеспечения доступного и качественного среднего образования, начиная с 2013 года, в рамках пилота ведется апробирование подушевого финансирования. В качестве пилота были выбраны 63 школы - больше всего в Южно-Казахстанской, Акмолинской и Восточно-Казахстанской областях. С 1 января 2017 года в проект дополнительно вошли 5 школ г. Астана и 5 школ г. Алматы.

Необходимость подобного реформирования вызвана рядом причин, главная из которых - школы финансируются независимо от того, насколько высокий уровень образовательных услуг они предоставляют. И такое «прокрустово ложе», когда «хороший» и «плохой» равны перед бюджетом, не позволяет повышать качество образования, не стимулирует директоров школ и педагогов к профессиональному росту.

Нормативно-подушевое финансирование, внедряемое в Казахстане в пилотном режиме, преследует цель усовершенствовать систему финансирования среднего образования и ориентировать ее на обеспечение равного доступа к образовательным услугам путем нормирования бюджетных расходов на реализацию образовательного процесса в школах в соответствии с едиными требованиями государственного стандарта образования.

Как свидетельствует опыт многих стран, применяющих метод подушевого финансирования, основная задача при переходе на такую систему заключается в разработке оптимальной модели, отвечающей критериям эффективности и справедливости, отражая при этом национальный контекст.

В ходе эксперимента по внедрению подушевого финансирования Казахстан столкнулся с проблемой выбора оптимальной модели подушевого финансирования. В частности, за годы проведения апробации подходы к формированию норматива, распределению ответственности между республиканским и

местными бюджетами, определению контингента участников процесса (обучающихся) подвергались неоднократному изменению.

1 этап реализации пилота акцент был сделан на 5 регионов с общим количеством 63 школы. Первоначально пилот охватил всех обучающихся от 1 до 11 классов с разделением расходов по уровням государственного бюджета. Так, за счет республиканского бюджета обеспечивались расходы на образовательный процесс, которые включали в себя затраты на оплату труда работников школы, учебные расходы и фонд стимулирования для школы в объеме 10% от фонда оплаты труда. Остальные расходы, связанные с обеспечением деятельности школ – расходы на образовательную среду, покрывались за счет средств местных бюджетов (коммунальные услуги, услуги связи, Интернет, текущий ремонт, текущие расходы на содержание и обслуживание зданий и оборудования и прочие расходы).

В 2015 году было принято решение апробировать подушевое финансирование только в 10-11 классах. Данная мера была продиктована затруднением реализации принципа конкуренции между школами за учащихся, так как в 1-9 классы прием осуществляется по территориальному принципу, а обучающиеся 10-11 классов имеют право выбора любой школы для обучения.

В ходе реализации проекта по методу подушевого финансирования были выявлены ряд проблемных вопросов:

- большое количество коэффициентов в формуле из-за неоднородности и больших размеров территории РК, делающих формулу специфичной почти для каждой школы,

- длительность бюджетных процедур по поступлению целевых трансфертов в школы, что влечет задержку выплаты зарплаты работникам пилотных школ,

- неоднократное изменение формата апробации,

- неоднородное финансирование образовательной среды,

- организационно-правовая форма школ – ГУ, и регламентированные действующей системой оплаты труда размеры должностных окладов работников школ.

2 этап проекта - продолжение апробации подушевого финансирования по всем классам (от 1 до 11 классов) с включением в пилот до-

полнительно 10 школ городов Астана и Алматы.

В настоящее время применяется упрощенная структура средних расходов на 1 обучающегося:

- расходы на образовательный процесс включают в себя ФОТ работников, задействованных в образовательном процессе; учебные расходы (1,2 МРП на 1 ученика); оплата услуг Интернета;,

- расходы на образовательную среду охватывают затраты ФОТ работников, задействованных в образовательной среде; коммунальные услуги, услуги связи; текущий ремонт, текущие расходы на содержание и обслуживание зданий, оборудования, инвентаря, пришкольных интернатов.

Расходы на обеспечение деятельности школ, не включенных в подушевое финансирование, будут покрываться следующим образом:

- за счет республиканского бюджета - повышение квалификации педагогических работников;

- за счет местных бюджетов - капитальный ремонт, приобретение оборудования, инвентаря и учебников, питание и подвоз учащихся, фонд всеобуча.

В целом, можно отметить увеличение затрат на 1 ученика в школах с момента апробации подушевого финансирования. Так, если средние расходы на 1 ученика в 2013 году по пилотным школам составляли 179 тыс. тенге в год, то в 2017 году составляют – 227 тыс. тенге в год.

По остальным школам страны в разрезе регионов средние расходы на 1 обучающегося существенно различаются. Так, по данным Министерства образования и науки РК в 2015 году, если средние фактические расходы на 1 учащегося по Южно-Казахстанской области составили 155,6 тыс. тенге в год, то в Северо-Казахстанской области – 358,7 тыс. тенге в год.

Норматив нужен для объективного планирования и «прозрачного» распределения финансовых ресурсов в сфере образования. Изменения в системе финансирования направлены на то, чтобы у бюджета не было «любимчиков», чтобы все школы находились в равных финансовых условиях.

Вместе с тем, применение подушевого норматива в образовании способствует не только повышению объективности в планировании финансовых ресурсов образовательных учреждений, но и усилению мотивации и созданию условий для раз-

вития собственной хозяйственной деятельности учебных заведений, т.е. эффективному использованию выделенных средств.

Положительный эффект подушевого финансирования заключается и в том, что деньги, «следующие за учеником», формируют бюджет образовательного учреждения, руководство которого заинтересовано в максимальной наполняемости классов в пределах лицензионных норм. Следовательно, для привлечения учащихся школа должна повышать качество оказываемых услуг. Таким образом, в сфере образования формируется конкурентная среда, способствующая появлению передовых образовательных учреждений.

Так, анализ качественных показателей пилотных школ по итогам 2014 года свидетельствует о следующем:

- наблюдается увеличение количества созданных в школе кружков и секций для детей, количества проведенных познавательных и поучительных мероприятий, тренингов для преподавателей, количества изданных педагогами публикаций, методических пособий. Данное изменение повлияло на рост среднего показателя единого национального тестирования, который составил 76 баллов, доля учащихся – победителей конкурсов и соревнований вырос на 5%. Среднемесячная зарплата педагогов выросла на 33 тыс. тенге.

Вместе с тем, для полномасштабного внедрения подушевого финансирования остается нерешенным вопрос создания равных стартовых условий (укрепление материально-технической базы), а также переподготовка педагогов и директоров школ для работы в новых условиях.

Анализ структуры действующего норматива подушевого финансирования по другим уровням образования: от дошкольного, технического и профессионального до высшего и послевузовского, а также системы повышения квалификации специалистов, показывает применение методов его расчета, различающихся по видам расходов и их долевым соотношениям в общей структуре.

Как видно в нижеследующей таблице [2], средние расходы на 1 обучающегося имеют существенные различия, как в разрезе уровней образования, так и в рамках одного уровня.

**Среднегодовые расходы на 1 обучающегося за 2017 год
в разрезе уровней образования**

тыс. тенге

Наименование уровней образования	Средние расходы на 1 обучающегося
Дошкольное образование	232,2
Техническое и профессиональное образование	от 269,0 до 842,2
Высшее образование	
- ВУЗы с особым статусом	635,8
- другие ВУЗы	344,8
Магистратура	
- ВУЗы с особым статусом	646,3
- другие ВУЗы	396
Докторантура	1307

При этом, структура средних расходов по сути незначительно различается по уровням образования. В основной доле применяются материальные нормативы и общие для всех бюджетных учреждений финансовые нормативы. Причиной значительного отклонения средних расходов на 1 обучающегося является доля фонда оплаты труда в структуре расходов: в дошкольном образовании она составляет порядка 50-60%, в техническом и профессиональном образовании – 70%, в высшем и послевузовском образовании – 80-85% от общих расходов.

Различия в высшем и послевузовском образовании в разрезе ВУЗов с особым статусом и без него связаны с применением коэффициента 1,75 к установленным размерам должностных окладов профессорско-преподавательского состава и руководящих работников ВУЗов [3].

Вместе с тем, согласно законодательству страны организации образования должны обеспечить равные условия для получения качественного образования в соответствии с требованиями государственного общеобязательного стандарта образования.

Кроме того, анализ зарубежного опыта внедрения подушевого финансирования в систему образования свидетельствует, что в системе нормативно- подушевого финансирования, применяемого в Казахстане, остаются неучтенными ряд расходов, которые являются немаловажными для образовательного процесса.

В связи с чем, требуется внедрение усовершенствованных механизмов нормативно- подушевого финансирования, введение в формулу расчета объема бюджетных ассигнований фактора оценки результатов деятельности, создание реальной

конкуренции организаций образования за право обучения на бюджетные средства позволит создать предпосылки повышения эффективности их деятельности.

Список использованных источников.

1. Указ Президента Республики Казахстан от 1 марта 2016 года № 205 «Об утверждении Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2016 - 2019 годы»;

2. Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 июня 2016 года № 354 «Об утверждении государственного образовательного заказа на подготовку специалистов с высшим и послевузовским образованием, а также с техническим и профессиональным, послесредним образованием в организациях образования, финансируемых из республиканского бюджета (за исключением организаций образования, осуществляющих подготовку специалистов для Вооруженных сил, других войск и воинских формирований, а также специальных государственных органов), на 2016-2017 учебный год»;

3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 февраля 2017 года № 66 «Об утверждении Положения об особом статусе высших учебных заведений»;

4. Мониторинг отчетности Министерства финансов РК- база данных Министерства финансов РК;

5. Аналитические материалы Министерства финансов РК по финансированию социальной сферы из государственного бюджета их нету на сайте - это рабочие аналитические материалы Департамента бюджета социальной сферы;

6. Послание Президента Республики Казахстан от 31 января 2017

года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность»;

7. Гражданский бюджет - [http://www.minfin.gov.kz.](http://www.minfin.gov.kz;);

8. Отчет ЮНИСЕФ «Разработка методики подушевого финансирования организаций общего среднего образования и пилотная апробация предложенной модели», 2013 – 87с.;

9. Ерошин В. Какие нормативы нужны российскому образованию // Экономика образования. – 2003, № 6. – С. 15-18.

