

Отчет № 88978

Кыргызская Республика

Обзор государственных расходов

Образование

Май 2014

Отдел по сокращению бедности и экономическому управлению
Регион Европы и Центральной Азии



ВСЕМИРНЫЙ БАНК
МБРР • МАР | ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

Выражение признательности

Настоящая аналитическая справка является частью Программного обзора государственных расходов Кыргызской Республики (ПОГР КР), проводимого под началом Евгения Найдова (руководитель Рабочей группы) и К. Мигары О. Де-Сильвы (соруководитель Рабочей группы). Работа над ПОГР КР впервые была начата Орханом Никсичем. С сентября 2012 года по июнь 2013 года руководителем Рабочей группы был Фарук Хан. К. Мигара О. Де-Сильва был соруководителем Рабочей группы с момента ее создания отвечая, в основном, за составление аналитических справок по управлению фондом заработной платы, управлению государственными инвестициями и межбюджетными трансфертами.

Настоящая аналитическая справка была подготовлена Полом Каху (экономистом, ранее – ECSH2) с использованием материалов, предоставленных Игорем Хейфецом (экономистом, ECSH2) и Гульмирой Султановой (консультант по вопросам образования, ECSH2). Следующие специалисты поделились с командой своими консультациями и материалами: Майя Гусарова (специалист по государственному сектору, ECSP4), Александра Рабреневич (консультант) и другие члены команды ПОГР.

Закия Некайен-Навруз, Сара Нанкя Бабирье, Эвелина Лайч и Лилия Саетова обеспечили техническую и административную поддержку. Анализ ПОГР был проведен в тесном сотрудничестве с партнерами в Правительстве КР, используя начальные рабочие варианты, презентации и семинары для поддержания диалога по стоящим перед Кыргызской Республикой вопросам, касающимся приоритетов политики государственных расходов. Команда признательна за консультации государственным должностным лицам Кыргызской Республики – в основном, представителям Министерства образования и науки КР и Министерства финансов КР (включая Центральное казначейство).

Команда признательна Министерству международного развития Великобритании (DFID) и Государственному секретариату Швейцарии по экономике (SECO) за софинансирование данного программного обзора государственных расходов.

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА – ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ ГОД
1 января – 31 декабря

ВАЛЮТНЫЕ ЭКВИВАЛЕНТЫ
(действительный обменный курс по состоянию на 30 апреля 2014)

Денежная единица = кыргызский сом (сомов)
\$1,00 = KGS 53,9615

Система меры и веса
Метрическая система

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

DFID	Министерство международного развития Великобритании	ПФ	Подушевое финансирование
ЕЦА	Европа и Центральная Азия	ОГР	Обзор государственных расходов
ЕС	Европейский Союз	ИОГР	Исследование по отслеживанию государственных расходов
ВВП	Валовой внутренний продукт	ППС	Паритет покупательной способности
ИБДХ	Исследование бюджета домохозяйств	PISA	Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся
ISCED	Международная стандартная классификация образования	SECO	Государственный секретариат Швейцарии по экономике
МОиН КР	Министерство образования и науки КР	USAID	Агентство США по международному развитию
НООДУ	Национальное оценивание образовательных достижений учащихся	ПО-I	Начальное профессиональное образование
Нацстатком	Национальный статистический комитет	ПО-II	Среднее профессиональное образование
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития		

Вице-президент:	Лора Так
Региональный директор:	Сарож Кумар Джа
Менеджер по стране:	Александр Кремер
И.О. директора сектора:	Роумин Ислам
Менеджер сектора:	Ивайло В. Изворски
Руководитель рабочей группы:	Евгений Найдов
Автор аналитической справки:	Пол Каху

Содержание

1. Краткое резюме	7
2. Обзор системы образования, спроса и расходов на образование	11
Структура системы образования	11
Структура управления	12
Спрос на образование	15
Последние тенденции в области расходов	16
3. Различия в доступе, качестве и государственных расходах по населенным пунктам и социальным группам	19
4. Эффективность и устойчивость расходов	24
Заработная плата	24
Дошкольное образование.....	27
Профессиональное образование	31
Общее среднее образование	35
Расходы на питание	35
Коммунальные услуги, товары и услуги	35
Непреподавательский состав.....	36
Преподавательский состав.....	40
Консолидация сети школ	40
5. Улучшение качества	43
Кыргызская Республика в международной перспективе.....	43
Местные различия в предоставлении и функционировании образования.....	45
Определяющие факторы и варианты улучшения качества образования.....	47
Дошкольное образование и возраст поступления	48
Педагогическая практика	49
Стратегии обучения	50
Вопросы системного характера.....	51
6. Выводы и варианты политики.....	53
Управление и данные.....	53
Дошкольное образование.....	55
Общее среднее образование	56
Профессиональное образование	57
Потенциальная экономия бюджетных средств в секторе образования	57
Дальнейшие шаги	58

Список приложений

Приложение 1	Нормы кадрового обеспечения преподавательского состава в общеобразовательной школе.....	59
Приложение 2.	Сопоставительный анализ затрат на коммунальные услуги и товары в сфере общего образования.....	62
Приложение 3.	Симулирование результатов воздействия объединения школ и классов на расходы на образование	63
Приложение 4.	Анализ определяющих факторов успеваемости учащихся.....	65

Список вставок

Вставка 1.	Важные соображения для внедрения механизмов подушевого финансирования (ПФ).....	55
------------	---	----

Список рисунков

Рисунок 1.	Распределение общеобразовательных школ в 2012-2013 гг., по уровню	11
Рисунок 2.	Распределение общеобразовательных школ в 2012-2013 гг., по языку преподавания	11
Рисунок 3.	Состав общих расходов на образование по источникам финансирования, 2011 г.	13
Рисунок 4.	Состав общих расходов на образование по расходующим органам, 2011 г.	13
Рисунок 5.	Движение финансирования образования в сельских средних общеобразовательных школах	13
Рисунок 6.	Государственные расходы на образование относительно ВВП в странах ЕЦА	17
Рисунок 7.	Государственные расходы из расчета на одного учащегося по отношению к ВВП из расчета на душу населения и оценки PISA по чтению	18
Рисунок 8.	Из расчета на одного учащегося расходы (международный ППС за 2005 г. в долларах США) и оценки PISA по чтению	18
Рисунок 9.	Изменение оценок PISA, 2006-2009 гг.	18
Рисунок 10.	Тенденции изменения общих расходов на образование по уровню образования (% ВВП)	19
Рисунок 11.	Тенденции изменения общих расходов на образование по экономической классификации (% ВВП).....	19
Рисунок 12.	Ориентировочные государственные расходы на одного ребенка в сфере дошкольного образования по областям, 2011 г.	20
Рисунок 13.	Региональные различия в расходах из расчета на одного учащегося в сфере общего образования	20
Рисунок 14.	Соотношение между числом учеников и учителей по областям, 2010-2011 гг.	21
Рисунок 15.	Оценка PISA по чтению и подушевые расходы по регионам и городу/селу	22
Рисунок 16.	Распределение государственных расходов на образование по квинтилям потребления и уровню образования, 2010-2011 гг. (в процентах).....	23
Рисунок 17.	Анализ распределения общественных благ государственных расходов на образование, 2010-2011 гг.	23
Рисунок 18.	Средняя заработная плата до удержания налогов в сфере образования в процентном отношении к общей средней заработной плате в ЕЦА	25
Рисунок 19.	Показатель зачисления в дошкольные учреждения по регионам, 2010 г.	28

Рисунок 20.	Расходы на дошкольное образование по экономическим категориям.....	30
Рисунок 21.	Структура расходов из расчета на одного учащегося в дошкольных учреждениях и начальной школе (млн. сомов).....	31
Рисунок 22.	Разбивка пробелов в чтении среди учащихся в сфере общего образования.....	33
Рисунок 23.	Структура расходов из расчета на одного учащегося в старших классах средней общеобразовательной школы и профессиональных образовательных учреждениях (в кыргызских сомах).....	34
Рисунок 24.	Нормативно установленная численность уборщиков и садовников относительно общего количества классов.....	37
Рисунок 25.	Фактическое количество преподавательских должностей относительно теоретического количества, основанного на нормах..	37
Рисунок 26.	Фактическая численность преподавательского состава по сравнению с количеством открытых должностей	38
Рисунок 27.	Фактическая численность преподавательского состава по сравнению с количеством классов в школе	38
Рисунок 28.	Структура расходов из расчета на одного учащегося в старших классах средней общеобразовательной школы и профессиональных образовательных учреждениях (в кыргызских сомах).....	40
Рисунок 29.	Ориентировочная потенциальная экономия, связанная с консолидацией сети	43
Рисунок 30.	Средние оценки PISA за 2009 г. в КР и взятых для сопоставления странах.....	44
Рисунок 31.	Различия в оценках за чтение в развивающихся странах	44
Рисунок 32.	Воздействие социально-экономических факторов на успеваемость учащихся	45
Рисунок 33.	Региональные различия в успеваемости учащихся по чтению.....	46
Рисунок 34.	Разбивка разрывов между показателями оценки по чтению со средними по стране показателями (баллы оценки PISA)	46
Рисунок 35.	Посещение дошкольных учреждений нынешними учащимися в возрасте 15 лет, PISA 2009 г.	47
Рисунок 36.	Среднее обеспечение учебниками по областям, 2010 г.	47
Рисунок 37.	Разбивка пробела в оценке чтения с показателями взятых для сопоставления стран (баллы оценки PISA).....	48
Рисунок 38.	Распределение оценки за чтение по языку преподавания, PISA 2009 г.	52
Рисунок 39.	Разрыв в показателях по чтению между русско- и нерусскоязычными школами (баллы оценки PISA).....	52
Рисунок 40.	Фактическое и прогнозируемое распределение оценок за чтение...	53

Список таблиц

Таблица 1.	Недостающие средства в сельских общеобразовательных школах, 2012 г.	14
Таблица 2.	Предельная вероятность оказаться малоимущим в зависимости от уровня образования главы домохозяйства, 2010 г.	14
Таблица 3.	Уровень занятости и средняя заработная плата лиц в возрасте 15-34 лет, по уровню успеваемости	16
Таблица 4.	Зарботная плата в секторе образования.....	25
Таблица 5.	Недавние тенденции в сфере дошкольного образования.....	27
Таблица 6.	Виды дошкольных учреждений, 2011 г.	28
Таблица 7.	Индекс гендерного равенства в сфере дошкольного образования за вычетом показателя зачисленных в учреждения	29
Таблица 8.	Расходы на дошкольное образование по источникам финансирования и источникам данных	29
Таблица 9.	Частные расходы дошкольного образования по видам учреждений, 2011 г.	29
Таблица 10.	Базовая статистика системы профессионального образования	32
Таблица 11.	Численность преподавательского состава на 1 000 учащихся в группе отобранных стран	36
Таблица 12.	Штат и учащиеся общеобразовательных школ	39
Таблица 13.	Изменение сети общеобразовательных школ с 2005-2006 гг. по 2010-2011 гг.	41
Таблица 14.	Моделирование объединения школ и классов	41
Таблица 15.	Изменение структуры преподавательских должностей после консолидации	42
Таблица 16.	Успеваемость и характеристики школ по языку преподавания	51

1. Краткое резюме

1. Основные проблемы и вопросы. В Кыргызской Республике в последние годы наблюдался стремительный рост государственных расходов на образование, однако сектор остается подверженным целому ряду проблем. *Эффективность* расходов в системе образования низка, а *устойчивости* финансирования сектора угрожают большие расходы на заработную плату, обусловленные быстрым ростом заработной платы в 2010-2012 гг. и большими долями ресурсов, направляемых на финансирование расходов на питание и коммунальные услуги¹. Отсутствие инвестиций в необходимые учебно-методические материалы способствует низкому качеству образования: более 80% пятнадцатилетних получили оценку “функционально неграмотные” в рамках оценивания PISA за 2009 год². *Охват* в сфере дошкольного образования остается низким, в то время как *равенство* предоставления образования широко варьирует между населенными пунктами и социальными группами. Практические методы, с которыми связано *управление* сектора образования, также могут быть усовершенствованы и приведены в соответствие с международными нормами.

2. Ключевые заключения. Настоящая аналитическая справка сосредоточена на доуниверситетском образовании. В связи с решением обозначенных выше тем, основные выводы заключаются в следующем:

- *Равенство доступа достигается на отдельных уровнях образования (начальном и среднем), но не достигается на других (дошкольное).* Например, показатель зачисленных в дошкольные учреждения среди детей в возрасте от 3 до 5 лет существенно варьирует по стране. Несмотря на то, что 32% детей зачислены в образовательные учреждения в Бишкеке, лишь 8,5% посещают дошкольные учреждения в Ошской и Баткенской областях. Между тем, государственные расходы на одного ребенка в Бишкеке в три-четыре раза выше, чем в областях с низкими показателями зачисленных в образовательные учреждения.
- *Качество образования по стране существенно варьирует.* Несмотря на то, что Кыргызская Республика в целом получила в очередном раунде исследования PISA за 2009 год низкую оценку по такому показателю как достижения учащихся, у кыргызско- и узбекско язычных школ была на 40% более высокая вероятность оказаться ниже этого порогового уровня, чем у их русскоязычных коллег. Эти колебания объясняются, в основном, различиями в образовательных возможностях и условиях обучения, с которыми сталкиваются учащиеся в школах, не отвечающих установленным требованиям. К влияющим на обучение факторам относятся: низкий охват дошкольным образованием, позднее поступление в начальную школу, перегруженные учебные планы и использование устаревших методов преподавания и обучения.
- *В рамках действующей системы существуют возможности для повышения эффективности.* Несмотря на относительно большую долю ВВП, используемую для финансирования образования, значительная часть этих инвестиций расходуется на ресурсы, которые не оказывают непосредственное влияние на улучшение качества. Например, общие расходы на питание и энергию составили 14% всех государственных расходов на образование в 2011 году, что было эквивалентно 1% ВВП страны. Несмотря на то, что эти расходы были необходимы, в Кыргызской Республике они существенно выше, нежели где-либо еще в регионе, и имеют

1 В 2013 году рост заработной платы был более умеренным.

2 Кыргызская Республика принимала участие в очередном раунде оценки PISA в 2009 году, но не принимала участие в 2012 году.

тенденцию к вытеснению инвестиций в столь необходимые учебно-методические материалы.

- *Управление сектора фрагментировано и не соответствует современной практике определения политики с учетом накопленного опыта.* Несмотря на то, что значительная часть обязанностей по управлению и финансированию школ децентрализована, Министерство образования и науки КР (МОиН КР) мало, что может сделать для мониторинга качества предоставляемого образования и спроса за результаты с местных властей. Фрагментирование обязанностей по управлению сектором способствует возникновению больших вариаций в использовании государственных средств для образования и усугубляет различия в возможностях обучения для всех детей в Кыргызской Республике.

3. Рекомендации по вопросам проводимой политики. Выводы настоящего ПОГР предлагают ряд мер, которые могут помочь Кыргызской Республике встать на путь к равнодоступному и эффективному предоставлению образования с возможностями обучения для всех. Ключевые меры по вопросам проводимой политики, рекомендуемые в рамках настоящего отчета, объединены в следующей таблице.

Направление политики	Краткосрочные меры (1-3 года)	Среднесрочные меры (3-5 лет)
Укрепить управление и надзор в системе	Обучать сотрудников МОиН сбору и анализу актуальных данных для мониторинга практики расходования средства школами и рекомендации шагов по повышению равнодоступности и эффективности использования ресурсов	Предоставить МОиН возможности и полномочия для того, чтобы быть главным органом управления, отвечающим за определение правил финансирования в секторе образования, в том числе за счет использования доказательств и данных в качестве основы для выработки решений по вопросам проводимой политики
Расширить охват дошкольным образованием	Расширить охват дошкольным образованием в районах с недостаточным уровнем обеспеченности образовательными услугами, в том числе за счет использования альтернативных недорогих подходов – таких как полудневные программы	Внедрить всеобщий подготовительный год для всех шестилетних детей, сопровождаемый расширением охвата дошкольным образованием для пятилетних детей в районах с недостаточным уровнем обеспеченности образовательными услугами
Инвестировать в ресурсы, способствующие повышению качества	Принять современную практику преподавания и обучения, и гарантировать адекватное обеспечение учебными материалами во всех школах	Реформировать практику подбора и оплаты учителей с целью привлечения лучших выпускников к работе по профессии преподавателей
Сократить расходы по статьям, не связанным с образованием	Сократить расходы из бюджета образования на обеспечение питанием посредством их конвертации в программу социальной помощи для нуждающихся учащихся	Сократить расходы на энергию за счет модернизации соответствующей школьной инфраструктуры и модернизации способов отопления школьных зданий
Оптимизировать практику закупок на уровне школ	Определять и отслеживать соблюдение национальных руководящих принципов по удельным затратам (таким как ограничения цен на питание и энергию), которым должны будут следовать школы и местные власти	Внедрить оптимизированную базу государственных закупок в секторе образования
Принять современные механизмы финансирования образования	Реализовывать ПФ в сфере общего среднего образования по всей стране; упразднить устаревшие кадровые нормы – в особенности, для преподавательского состава	Непрерывно отслеживать и улучшать механизм ПФ, в конечном счете, расширив его до уровней дошкольного и профессионального образования

4. Укрепить управление и надзор в системе. Потенциал Министерства образования и науки КР в части управления сектором нуждается в значительном расширении. Будучи главным ведомством, отвечающим за определение политики образования в Кыргызской Республике, Министерство должно быть в состоянии собирать и анализировать информацию о секторе и формулировать решения по вопросам проводимой политики с учетом накопленных знаний и опыта. Кроме того, необходимо расширить роль Министерства в части формирования приоритетов расходов на образование. Несмотря на то, что местные власти в настоящее время пользуются значительной автономией в принятии решений о том, как финансировать находящиеся в их юрисдикции школы, с них никто не спрашивает результаты. Министерству необходимо выработать нормы для оценки функционирования школ и внедрить механизмы подотчетности, сохраняющие связь между государственными расходами и результатами.

5. Расширить охват дошкольным образованием. В настоящее время уровень охвата дошкольным образованием в Кыргызской Республике низок и неравномерно распределен. Анализ данных PISA за 2009 г. свидетельствует о том, что показатель зачисленных в дошкольные учреждения является одним из ключевых факторов, способствующих обучению в дальнейшей жизни. Международный опыт также дает основание полагать, что инвестиции в дошкольное образование являются одними из наиболее экономичных способов улучшения достижений учащихся и формирования у них жизненно важных умений и навыков. Расширение возможностей воспитания детей младшего возраста, в районах с недостаточным уровнем обеспеченности образовательными услугами, может быть мощным механизмом расширения равенства возможностей получения образования в системе. Расширение охвата можно начать с внедрения всеобщего подготовительного года для всех блетних детей, сопровождаемого расширением охвата дошкольным образованием для детей в возрасте до 5 лет, сосредотачиваясь на районах с низкими показателями зачисления в образовательные учреждения.

6. Инвестировать в ресурсы, способствующие повышению качества. Анализ данных PISA за 2009 г. указывает на ряд определяющих факторов качества образования, которые находятся под контролем политиков. В дополнение к расширенному дошкольному образованию, инвестиции в современную педагогическую практику, улучшение стратегий обучения и обеспечение учебниками и материалами для работы в классе могут значительно повысить качество обучения. В настоящее время государственные расходы на эти ресурсы неравномерно и неадекватно распределены по Кыргызской Республике. Крупные суммы, используемые в настоящее время для финансирования всеобщего обеспечения питанием и заработной платы для большого количества преподавательского состава в школах, могут быть перенаправлены на осуществление инвестиций, непосредственно способствующих повышению качества обучения.

7. Сократить расходы по статьям, не связанным с образованием. Бюджет образования Кыргызской Республики характеризуется значительными суммами, предназначенными для финансирования ресурсов, не способствующих непосредственно процессу преподавания и обучения. Главными среди них являются значительные расходы на питание и электро- и тепловую энергию, которые составляют большую, чем в других странах, долю в бюджете образования. В действительности, всеобщее обеспечение бесплатным питанием учащихся начальной школы и выплата стипендий в сфере профессионального образования могут

рассматриваться в качестве расходов на социальную защиту, которые не связаны напрямую с образовательным процессом. Такие расходы могут быть сокращены за счет применения более эффективных правил закупок или могут переводиться в бюджет социальной защиты, не сказываясь на качестве образования. Избыточная численность преподавательского состава, регулируемая устаревшими нормами, также может быть сокращена без ущерба процессу преподавания и обучения.

8. Оптимизировать практику закупок на уровне школ. Относительно высокий уровень расходов на питание, коммунальные услуги и прочие товары и услуги в школах обусловлен отсутствием согласованной закупочной базы в секторе образования. В рамках проведенного для ПОГР анализа были обнаружены значительные колебания удельных расходов на товары и услуги, закупаемые местными властями по всей стране для своих школ. Несмотря на то, что на разработку оптимизированной базы государственных закупок для Кыргызской Республики уйдет время, Министерство образования и науки КР может начать определение национальных нормативов удельных расходов (такие как предельные затраты на питание и электро- и тепловую энергию), которым должны будут следовать школы и местные власти. Министерству необходимо использовать свой расширенный мониторинговый и аналитический потенциал для обеспечения того, чтобы школьные расходы на закупаемые на местах статьи находились в соответствии с этими национальными нормативами.

9. Принять современные механизмы финансирования образования. Вряде областей необходимо пересмотреть правила и практику, регулирующих финансирование образования. Во-первых, Министерству финансов КР и Министерству образования и науки КР необходимо разработать прозрачную и равнодоступную структуру нормативного финансирования (НФ), которая будет развернута во всех средних общеобразовательных школах в Кыргызской Республике. В конечном итоге НФ можно будет расширить на другие уровни образования (такие как дошкольное, профессиональное и т.д.). Продуманная формула финансирования школ будет стимулировать местные власти и руководителей школ стремиться к обеспечению экономии за счет повышения эффективности, с тем, чтобы затем реинвестировать сэкономленные средства в ресурсы, способствующие повышению качества. В некоторых областях это также может мотивировать объединение избыточных классов или даже школ. Реформа механизма финансирования должна сопровождаться упразднением устаревших кадровых норм – в особенности, тех, которыми руководствуются преподавательские должности, тем самым дав возможность руководителям школ комплектовать свои кадры, исходя из реальных потребностей. Однако такая автономия на уровне школ должна сопровождаться подотчетностью из центра, где Министерство образования и науки КР будет создавать механизмы, обеспечивающие ответственность школ за результаты.

10. Структура главы. Данная глава состоит из шести разделов. Во втором разделе представлен обзор сектора образования Кыргызской Республики, охватывающий его структуру и управление, спрос на образовательные услуги и последние тенденции осуществления расходов. В третьем разделе обсуждаются различия в доступе, качестве и государственных расходах по населенным пунктам и социальным группам. В четвертом разделе анализируются эффективность и устойчивость расходов сектора образования. В пятом разделе рассматриваются факторы, определяющие качество образования, и варианты их улучшения. В шестом разделе изложены выводы и предлагаются конкретные рекомендации по вопросам проводимой политики реформирования сектора.

2. Обзор системы образования, спроса и расходов на образование

Структура системы образования

11. В 2011-2012 учебном году контингент учащихся в образовательной системе Кыргызской Республики – от дошкольных учреждений до высшего образования – насчитывал около 1,492 млн. учащихся. В том же году в стране насчитывалось 2 204 общеобразовательные школы, 235 профессиональных училищ, 747 дошкольных учреждений и 54 высших учебных заведения. Обязательное образование состоит из начального (с 1-го по 4-ый класс) и основного (с 5-го по 9-ый класс) образования.

12. Общее образование состоит из одиннадцати классов – в отличие от двенадцати в большинстве развитых стран. В Кыргызской Республике дети обычно приступают к начальному образованию в возрасте шести или семи лет. Начальное образование продолжительностью четыре года (с 1-го по 4-ый класс), за которыми следуют пять лет в средней школе и два года в старшей школе. Учащиеся в общеобразовательной системе могут посещать начальные школы (1-го по 4-ый класс), базовые школы (с 1-го по 9-ый класс) или старшие и средние школы (с 5-го по 11-ый класс). В настоящее время около 80% школ обучают учащихся с 1-го по 11-ый класс (см. Рисунок 1).

Рисунок 1. Распределение общеобразовательных школ в 2012-2013 гг. по уровню
(количество школ)

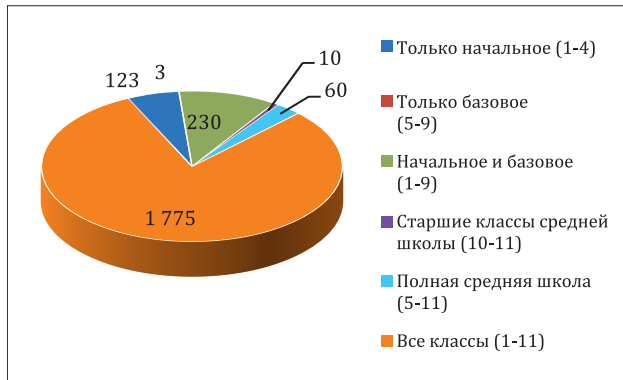
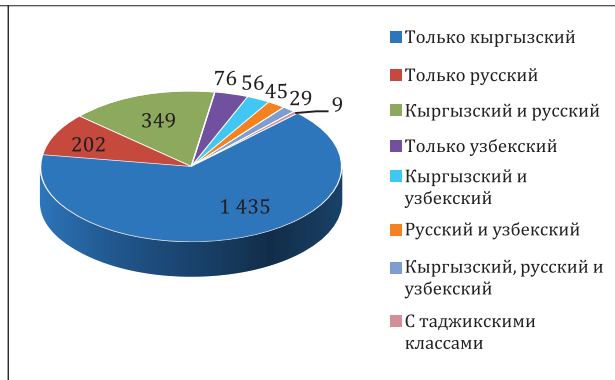


Рисунок 2. Распределение общеобразовательных школ в 2012-2013 гг. по языку преподавания
(количество школ)



Источник: ОШ-1, 2012 г.

13. Преподавание в сфере общего образования осуществляется на четырех разных языках. Около 90% школ проводят занятия на кыргызском и/или русском языке (Рисунок 2). Преподавание на узбекском языке доступно в 9,4% школ, и лишь в девяти школах есть классы, в которых преподавание осуществляется на таджикском языке. Из-за такого языкового разнообразия, преподавание более чем на одном языке доступно, в примерно 25% школ. Такое многоязычное предоставление образования, когда преподавание в параллельных классах одной и той же школы нередко осуществляется на разных языках, повышает затраты на предоставление образования в целом.

14. Существуют два уровня профессионального образования. Первый уровень, известный как начальное профессиональное образование (ПО-I), начинается после окончания базового образования в 9-ом классе. Второй уровень, известный как

среднее профессиональное образование (ПО-II), начинается после завершения полного среднего образования в 11-ом классе.

15. Дошкольное воспитание в Кыргызской Республике не является обязательным и имеет низкий охват. Дошкольное воспитание доступно, главным образом, в крупных городах, и преподавание в таких заведениях осуществляется на русском языке. Поскольку дошкольное воспитание не является обязательным, его надзор также децентрализован, а его предоставление фрагментировано среди государственных, частных и финансируемых донорами организаций. В настоящее время нет единых учебных норм для дошкольного воспитания, и существует около пяти разных моделей его предоставления, включая дневные детские сады, работающие неполный или полный рабочий день.

Структура управления

16. Управление системы образования в Кыргызской Республике является в значительной степени фрагментированным. Обычно Министерство образования и науки КР отвечает за определение политики образования и обеспечение надзора в секторе образования. Однако большая часть подсекторов дошкольного и профессионального образования в настоящее время функционирует за пределами МОиН КР. Например, большая часть ПО-I администрируется Агентством профессионально-технического образования при Министерстве труда, миграции и молодежи КР, в то время как администрирование колледжей и “техникумов” ПО-II распределено по большому количеству профильных министерств и центральных органов управления. В сфере общего среднего образования школы обычно находятся в ведении местных властей, за которыми осуществляется слабый контроль со стороны центрального уровня.

17. Хотя бюджет образования наполовину финансируется за счет грантов из республиканского бюджета, местные власти осуществляют около 70% расходов на школы. Финансирование образования в Кыргызской Республике является в значительной степени децентрализованным, поскольку МОиН КР заведует лишь 15% всех финансовых ресурсов сектора. Хотя бюджеты средних общеобразовательных школ и зависят в значительной степени от центральных фондов, находятся они в полном распоряжении местных властей. Гранты из центрального уровня покрывают расходы на заработную плату, включая повышение заработной платы, а также на питание, и покрывают стимулирующий компонент. Разделение обязанностей по финансированию и управлению школами между центральным и местным уровнями, соответственно, само по себе не является проблемой. Однако, поскольку (i) центральное финансирование регулируется нормами, которые не согласуются или не применяются на местах, и (ii) очень мало обратной связи и обмена информацией, разрыв между финансированием и осуществлением расходов приводит как к очень большой неэффективности, так и к недостаточному обеспечению школ реальными ресурсами.

Рисунок 3. Состав общих расходов на образование по источникам финансирования, 2011 г.
(процент общих расходов)

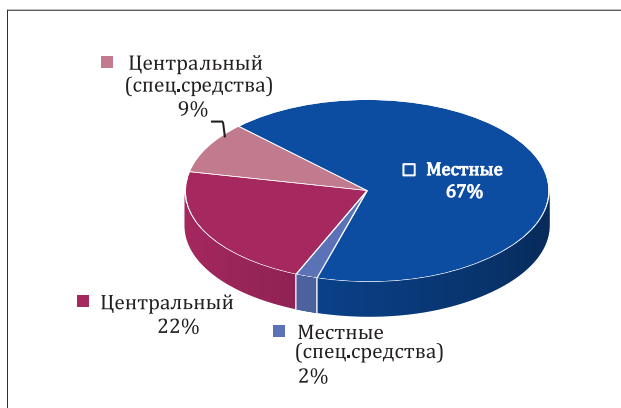
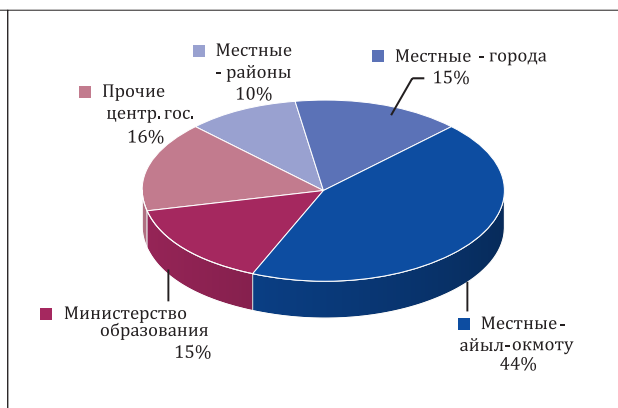


Рисунок 4. Состав общих расходов на образование по расходующим органам, 2011 г.
(процент общих расходов)



Источник: Кыргызская Республика, база данных государственных расходов BOOST v0.6.

Примечание: К расходам местных бюджетов относятся те расходы, которые финансируются посредством переводов из центрального бюджета в местные.

18. Более того, значительная доля средств, выделяемых Центральным казначейством, не учитывается на уровне школ. Согласно результатам недавнего исследования по отслеживанию государственных расходов (ИОГР), которое было проведено в 2012 г., не удалось локализовать около 27,2% центральных фондов, поступающих из казначейства сельским школам (см. Таблицу 1)³. Во-первых, около 9% покидающих казначейство средств невозможно было отследить уже на уровне районов. Во-вторых, 90% бухгалтерских отчетов на муниципальном уровне не соответствуют отчетам, имеющимся в региональном отделении казначейства. Расхождения могут быть как положительными, так и отрицательными, и, в целом, на муниципальном уровне отсутствует около 1,8% средств, первоначально выделенных Центральным казначейством. В-третьих, лишь у 20% обследованных местных органов управления имелась бюджетная отчетность с разбивкой по школам. Но в этих местных органах управления были установлены значительные расхождения между тем, что ими было выделено, и тем, что было фактически получено школами, причем эти расхождения составили 16% всех средств, выделяемых Центральным казначейством. В целом, экстраполяция результатов проведенного исследования дает основание полагать, что на уровне одних лишь только сельских общеобразовательных школ (которые представляют около трети всех государственных расходов на образование) неучтенными оказываются около 1,1 млрд. сомов.

Рисунок 5. Движение финансирования образования в сельских средних общеобразовательных школах



Источник: авторы.

³ Поскольку города финансируют школы без помощи республиканского бюджета, средства невозможно отследить (Coffey International, Исследование по отслеживанию государственных расходов, Кыргызстан, апрель 2012 г., предварительные результаты).

Таблица 1. Недостающие средства в сельских общеобразовательных школах, 2012 г.
(в млн. сомов, если не указано особо)

	Обследованные школы	Процент средств из центрального бюджета	Экстраполяция на все сельские школы
Количество школ	164	–	1 739
Центральные фонды	381,0	–	4 040,0
Недостающие на центральном уровне	35,7	9,4	378,6
Недостающие на муниципальном уровне	5,9	1,8	73,5
Недостающие на уровне школ	61,2	16,1	648,5
Всего: недостающие средства	102,8	27,2	1 100,6

Источник: Оценки, взятые из исследования Coffey International по отслеживанию государственных расходов, Кыргызская Республика, апрель 2012 г. Суммы указаны в млн. сомов.

19. Высокая степень децентрализации ведет к высокой степени неравенства в финансировании образования по всей Кыргызской Республике. Хотя учителя принимаются на работу с использованием единой схемы заработной платы, например, средняя заработная плата значительно варьируется от одной школы к другой. Министерство, теоретически отвечает за распределение кадров по школам. Учителя нанимаются на местах и задействуются областными и местными отделениями Министерства образования и науки КР. Несмотря на единую схему оплаты труда, в рамках ИОГР было установлено, что средняя заработная плата работников школ существенно варьирует – в зависимости от той или иной школы – средний размер отслеживаемой в рамках исследования заработной платы варьировал от 3 470 до 12 330 сомов среди школ одного и того же типа. Хотя, в рамках действующих положений, школы и местные власти обладают небольшой автономией в том, что касается установления заработной платы учителей, данные о разнице в заработной плате между одинаковыми школами дают основание полагать, что правила в отношении заработной платы не соблюдаются в полном объеме на местном уровне.

20. Более того, потенциал Министерства в части мониторинга системы затруднен институциональными механизмами, в трех важных областях обмена информацией. Во-первых, существующие институциональные механизмы мешают Национальному статистическому комитету беспрепятственно и быстро делиться с Министерством собранной им информацией о секторе образования. Во-вторых, Национальный статистический комитет пассивно отнесся к идее о необходимости внесения изменений в свой вопросник, распространяемый среди образовательных учреждений, для обеспечения соответствия требованиям МОиН КР⁴. В результате, Министерство попыталось продублировать опросы школ, однако в отсутствие ресурсов и опыта Национального статистического комитета, качество полученных данных оказалось слишком низким для того, чтобы их можно было использовать для

Таблица 2. Предельная вероятность оказаться малоимущим в зависимости от уровня образования главы домохозяйства, 2010 г. (в %)

Уровень образования	Бедность (в %)
Высшее/неполное высшее	- (ref)
Среднее профессиональное	12
Среднее общее	22
Неполное среднее	23
Начальное	25
Без образования	31

Источник: ИБДХ за 2010 г., оценки дохода.
Дополнительные средства контроля: пол и возраст главы домохозяйства и число детей в возрасте младше 14 лет.

⁴ МОиН КР неоднократно просило включить данные об инфраструктуре в ежегодное исследование школ ОШ-1. Но, по состоянию на 2012 год, опрос еще не был дополнен.

поддержки проводимой политики. В-третьих, у Министерства образования и науки КР нет доступа к финансовым данным, собираемым казначейством Министерства финансов КР. Однако наличие в режиме реального времени сведений о постатейных расходах по образовательным учреждениям необходимо Министерству образования и науки КР для того, чтобы оно могло включить распределение педагогических должностей и обучения в свои значительные расходы.

21. Текущее недостаточное кадровое обеспечение Министерства не позволяет ему осуществлять свои функции мониторинга и планирования. Более того, существующие возможности Министерства образования и науки КР в плане анализа и планирования ограничены установленным лимитом на численность кадров, который не согласуется с (i) объемом государственных ресурсов, инвестируемых в систему образования, и (ii) высокой степенью децентрализации системы, которая лишь еще более усиливает необходимость мониторинга и контроля. В Отделе стратегии и анализа работают лишь три сотрудника. Однако для выполнения обязанностей, с которыми сопряжено стратегическое планирование и проведение аналитических исследований, потребуется около десяти штатных единиц⁵.

Спрос на образование

22. Образование остается мощным активом сокращения бедности. За первое десятилетие нового тысячелетия экономическая отдача от образования не ослабла. Хотя уровень бедности с 2001 г. значительно снизился – уровень крайней нищеты снизился с 56% в 2001 г. до 33,7% в 2010 г. – между бедностью и образованием сохраняется прочная связь⁶. Как показано в Таблице 2, уровень образования главы домохозяйства тесно связан с вероятностью того, будет ли домохозяйство бедным.

23. Экономическая отдача от образования остается значительной. Преобразуя уровень образования в годы обучения, можно оценить отдачу от образования и опыта, данные о которых содержатся в исследовании бюджета домохозяйств (ИБДХ) (2010 г.), выполнив следующее уравнение (в котором все оценки коэффициентов имеют статистическую значимость на уровне 0,1%):⁷

$$\ln \text{доход} = 0,07 \text{ лет обучения школе} + 0,08 \text{ возраст} - 0,001 \text{ возраст}^2 + a + \varepsilon$$

24. Отдача от образования оставалась стабильной с 2001 г. – на уровне 7% за каждый дополнительный год обучения в школе⁸. Если также учитывать гендерный фактор, дополнительный год школьной подготовки привел к увеличению индивидуального дохода примерно на 8%. Хотя уровень бедности в стране существенно сократился, образование остается таким же важным для экономического процветания, как и раньше. Улучшение показателей посещаемости и качества образования в Кыргызской Республике остается одним из важнейших ключей к преодолению бедности и обеспечению роста уровня жизни.

25. Профессиональное образование весьма актуально для рынка труда. Экономическая отдача от образования на уровне ПО-I и ПО-II в Кыргызской Республике велика, это свидетельствует о том, что навыки, предлагаемые системой

5 Согласно последнему функциональному обзору Министерства образования КР (февраль 2012 г.), финансируемому в рамках проекта ЕС.

6 В 2012 г. этот показатель вырос до 38%.

7 В выборке собраны все взрослые трудоспособного возраста (15-64 лет). Расчет стандартных погрешностей выполнен посредством объединения в кластеры наблюдений по домохозяйствам.

8 Как показано в Приложении 9 Документа оценки проекта, в 2001 г. отдача образования составляла 7% доходов, Всемирный банк, 2004 г.

профессионального образования, являются актуальными на рынке труда. Например, средний доход мужчин-выпускников ПО-II и ПО-I на 29% выше того, что зарабатывают молодые мужчины, имеющие лишь полное общее образование (см. Таблицу 3). Более того, показатели занятости выпускников ПО-I, даже если они не окончили старшие классы средней общеобразовательной школы, гораздо выше показателей занятости выпускников средней общеобразовательной школы. Это является веским признаком того, что навыки, предлагаемые в учебных заведениях ПО-I, весьма актуальны для рынка, поскольку уровень академической подготовки выпускников ПО-I, в среднем, ниже уровня подготовки, чем у выпускников ПО-II и средней общеобразовательной школы.

Таблица 3. Уровень занятости и средняя заработная плата лиц возрасте 15-34 лет, по уровню успеваемости
(процент занятости и размер месячного заработка)

	Уровень занятости (в процентах)		Средний трудовой доход (сомов в месяц)	
	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины
Высшее	87,5	62,5	4 967	3 995
Неполное высшее	89,5	34,7	4 331	3 813
ПО-II	80,4	49,9	4 783	2 358
ПО-I с полным средним образованием	84,6	60,3	4 788	3 538
Полное среднее образование	78,5	44,6	3 705	3 064
ПО-I без полного среднего образования	83,7	65,7	3 404	2 183
Начальное	75,9	32,4	3 738	2 052
Без начального образования	61,2	61,7	3 727	2 230
Неграмотный	23,5	9,8	1 429	
В среднем по стране	80,1	47,9	4 044	2 932

Источник: ИБДХ за 2010 г.

Последние тенденции в области расходов

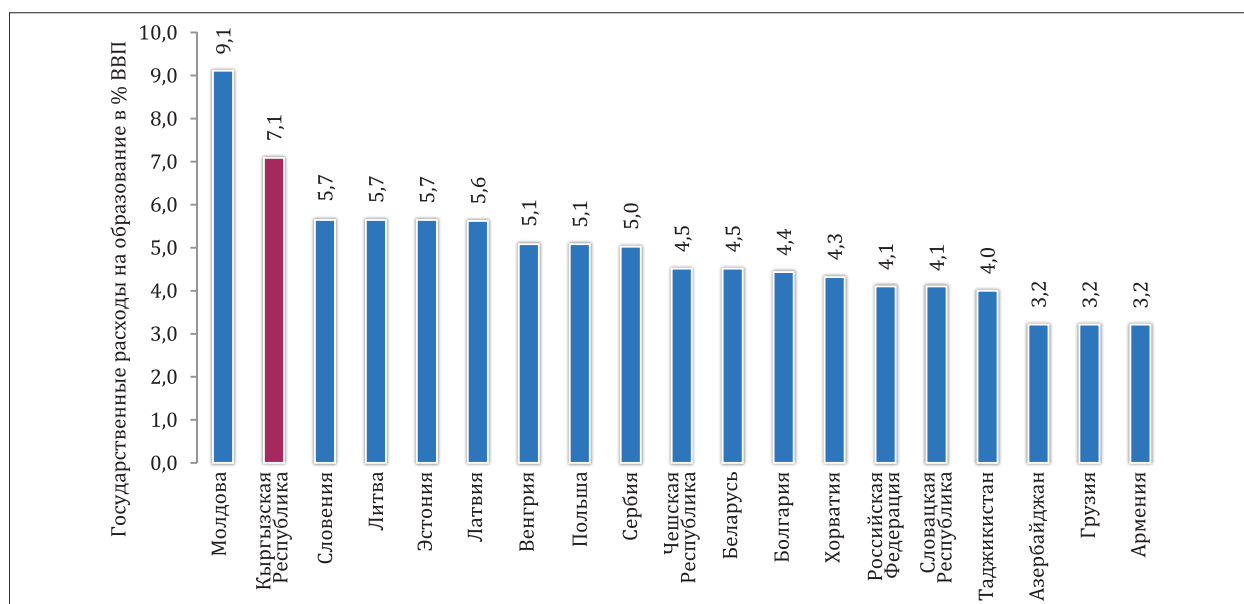
26. При 7,1% ВВП, Кыргызская Республика расходует на государственное образование значительную часть своих ресурсов (Рисунок 6). Такой уровень расходов высок – особенно среди стран региона Восточной Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Учитывая уровень развития и существующие бюджетные ограничения, страна прилагает большие усилия для развития своего человеческого капитала. Государственные расходы на образование представляли почти 23% всех государственных расходов в 2011 году.

27. Однако эти большие инвестиции в образование не связаны с адекватным качеством образования. Действительно, как подтверждают результаты международного исследования (PISA) и национальных стандартизированных тестов, качество образования в Кыргызской Республике остается очень низким⁹. Согласно результатам PISA, 83% населения Кыргызской Республики в возрасте 15 лет обладают

⁹ PISA представляет собой совокупность стандартизированных тестов, разработанных ОЭСР для оценки успеваемости 15-летних подростков по чтению, математике и естествознанию по странам, и проводимых раз в 3 года, начиная с 2000 года. 77 различных образовательных систем было протестировано в рамках раунда за 2009 г.: 64 страны приняли участие в тестах в 2009 г., и 9 других стран – в 2010 г., используя те же вопросники (PISA 2009+). Более того, в Бельгии существуют две полностью независимые друг от друга, системы образования, тогда как в Шотландии имеется собственная система образования, отличная от системы образования во всем остальном Объединенном Королевстве. В рамках PISA 2009+ также приняли участие два разных штата Индии. Два раунда НООДУ были организованы в 2007 и 2009 гг. для проверки достижений учащихся четвертых и восьмых классов по чтению, математике и естествознанию.

низким уровнем функциональной грамотности, и, учитывая уровень своего развития, страна в настоящее время недоиспользует свой потенциал. Более того, несмотря на значительные финансовые вливания, доступ к дошкольному образованию остается весьма ограниченным.

Рисунок 6. Государственные расходы на образование относительно ВВП в странах ЕЦА.
(% ВВП)



Источники: База данных Всемирного банка EdStats; Кыргызская Республика, база данных государственных расходов BOOST v0.6.

Примечание: Данные по Кыргызской Республике взяты за 2011 г.; данные по другим странам взяты за самый последний год в EdStats.

28. Сопоставление по странам обнаруживает некоторые недостатки в плане эффективности в секторе образования Кыргызской Республики. Сравнение оценок по чтению в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) с государственными расходами на образование, либо в относительном выражении (как доля ВВП, расходуемая на одного учащегося, см. Рисунок 7), либо в виде паритета покупательной способности (международный ППС 2005 г., выраженный в расходуемых учащимися долларах, см. Рисунок 8), дает основание полагать, что качество образования гораздо ниже того, каким оно должно быть. Например, результаты оценки чтения в рамках PISA несколько выше в индийских штатах Химачал-Прадеш (в северной части Индии) и Тамилнаду (в южной части Индии), где расходы из расчета на одного учащегося, в действительности, на 46% ниже. Более того, в 2011 г. страна израсходовала почти 600 долл. США из расчета на одного учащегося – примерно столько же было израсходовано Грузией или Индонезией¹⁰. Однако учащиеся в этих странах, соответственно, на 1,5 и более чем 2 года опережают кыргызских школьников по чтению¹¹. Тем не менее, качество образования в стране улучшается хорошими темпами, о чем свидетельствует прогресс в оценках PISA, достигнутый за период с 2006 по 2009 гг. (см. Рисунок 9). В Кыргызской Республике качество образования, измеряемое в рамках PISA, действительно улучшалось гораздо быстрее, чем в средней стране ЕЦА, или даже среди развивающихся стран.

¹⁰ ППС в постоянных международных ценах за 2005 г.

¹¹ В 2010 г. средняя оценка PISA за чтение составляла около 374 баллов (Грузия), а в 2009 г. – около 401 балла (Индонезия). В рамках PISA разница в 40 баллов эквивалентна, приблизительно, одному году дополнительного обучения в школе.

Рисунок 7. Государственные расходы из расчета на одного учащегося по отношению к ВВП из расчета на душу населения и оценки PISA по чтению.
(% ВВП на расходы и оценки страны в рамках PISA; 500 = в среднем по оценке ОЭСР))

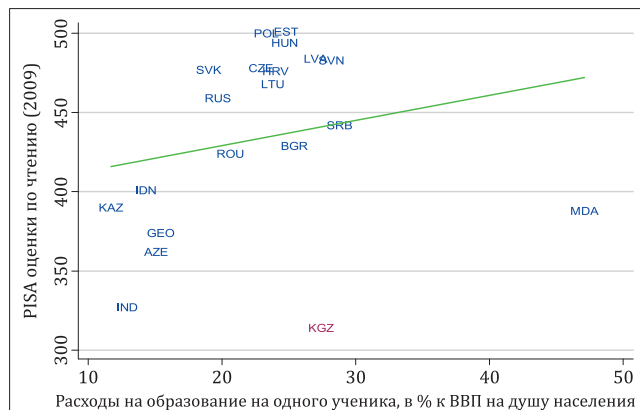
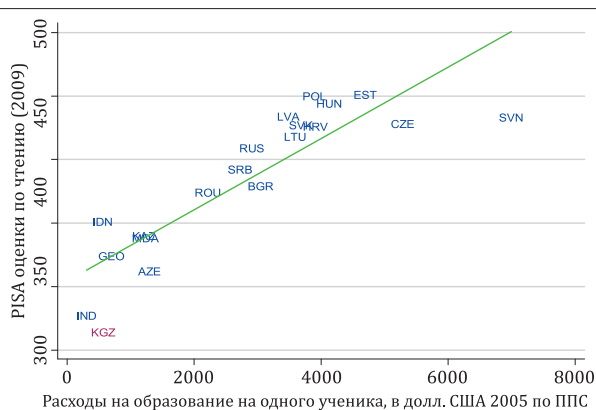
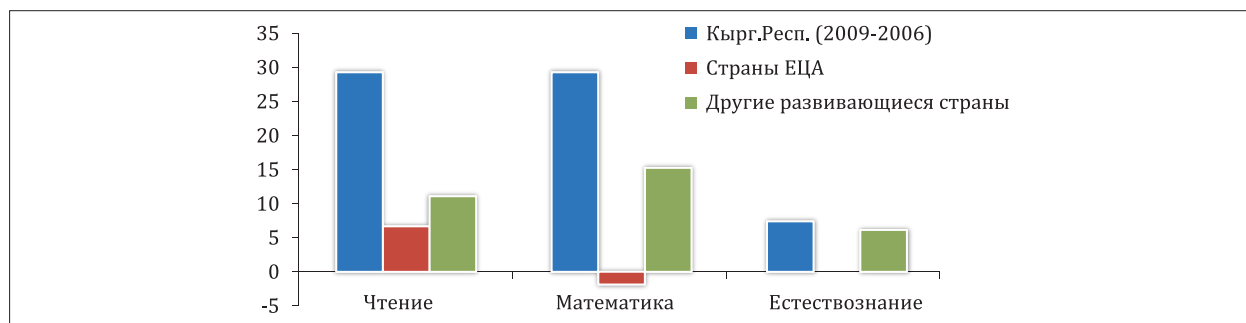


Рисунок 8. Из расчета на одного учащегося расходы (международный ППС за 2005 год в долларах США) и оценки PISA по чтению.
(международный ППС за 2005 год в долларах США на расходы и оценки страны в рамках PISA; 500 = в среднем по оценке ОЭСР)



Источник: ОЭСР-PISA, Евростат, индикаторы Всемирного банка и Национальные статистические органы.

Рисунок 9. Изменение оценок PISA, 2006-2009 гг.
(в баллах, положительные значения означают улучшение)



Источник: ОЭСР-PISA.

Примечания: Положительное изменение соответствует улучшению среднего национального показателя. 40 баллов по шкале PISA соответствуют, приблизительно, одному году обучения в школе.

29. Государственные расходы на образование значительно выросли в 2011 г. в связи с массовым повышением заработной платы работников системы образования. С 2010 по 2011 гг. государственные расходы на образование выросли с 5,8% ВВП до 7,1% ВВП. Большая часть увеличения расходов была сосредоточена на секторе общего образования, хотя расходы в сфере дошкольного образования также постепенно росли с 2009 г. (см. Рисунок 10).

30. Недавний бум в расходах на образование во многом объясняется новыми правилами в отношении заработной платы для преподавательского и непедагогического состава, в результате применения которых в 2011 г. заработная плата почти удвоилась. Такое резкое изменение привело к буму в расходах на всех уровнях образования, но больше всех это затронуло общее образование, в котором сосредоточено большинство учителей. В 2011 г. расходы на оплату труда (зарплата и отчисления на социальное страхование) составили 5% ВВП, по сравнению с 3,7% в 2010 г. (см. Рисунок 11), т.е. увеличение составило 35%. На долю оплаты труда пришлось более 70% расходов на образование в 2011 г. Как следствие, в 2011 г. расходы на одного учащегося выросли, в среднем, на 33% по всем уровням образования.

Рисунок 10. Тенденции изменения общих расходов на образование по уровню образования. (% ВВП)

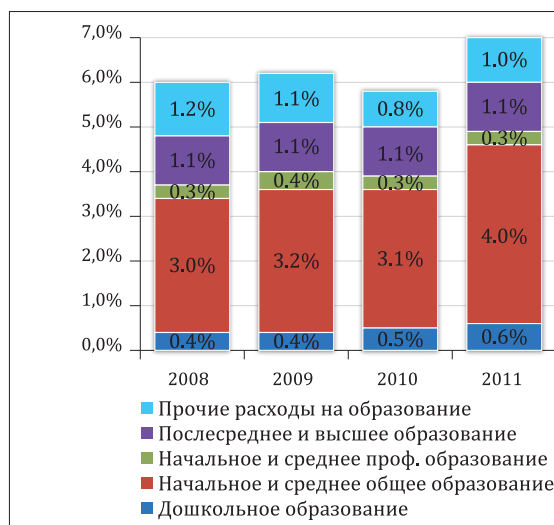
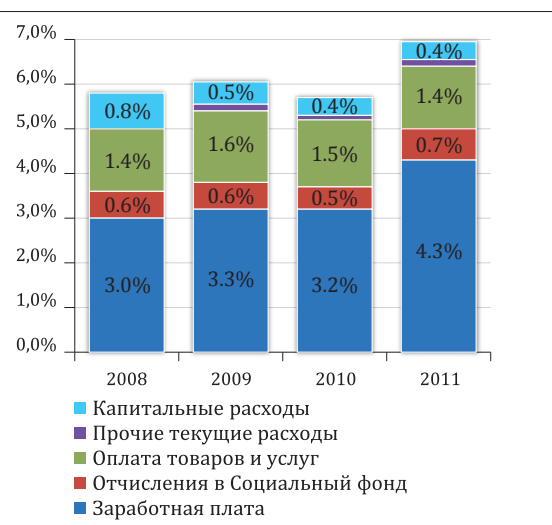


Рисунок 11. Тенденции изменения общих расходов на образование по экономической классификации. (% ВВП)



Источник: Кыргызская Республика, база данных государственных расходов BOOST v0.6.

31. Распределение расходов на образования по уровням образования является несбалансированным и не соответствует потребностям. На долю общего сектора образования приходятся лишь 57% всех расходов на образование, в то время как в нем представлены почти 73% учащихся. Расходы на высшее образование представляют более 15% общих расходов на образование, тогда как контингент высших учебных заведений составляет почти 20% всех учащихся. Напротив, расходы на дошкольное образование составляют 8,5%, но пользуются ими лишь 5% всех учащихся, в то время как расходы на профессиональное образование являются еще более несбалансированными. Высокие удельные затраты, наблюдаемые в сфере дошкольного и профессионального образования, предполагают, что может существовать возможность повышения эффективности расходов в этих секторах. В сфере дошкольного образования, в частности, экономия текущих ассигнований для сектора за счет повышения эффективности может быть использована для финансирования расширения охвата.

3. Различия в доступе, качестве и государственных расходах по населенным пунктам и социальным группам

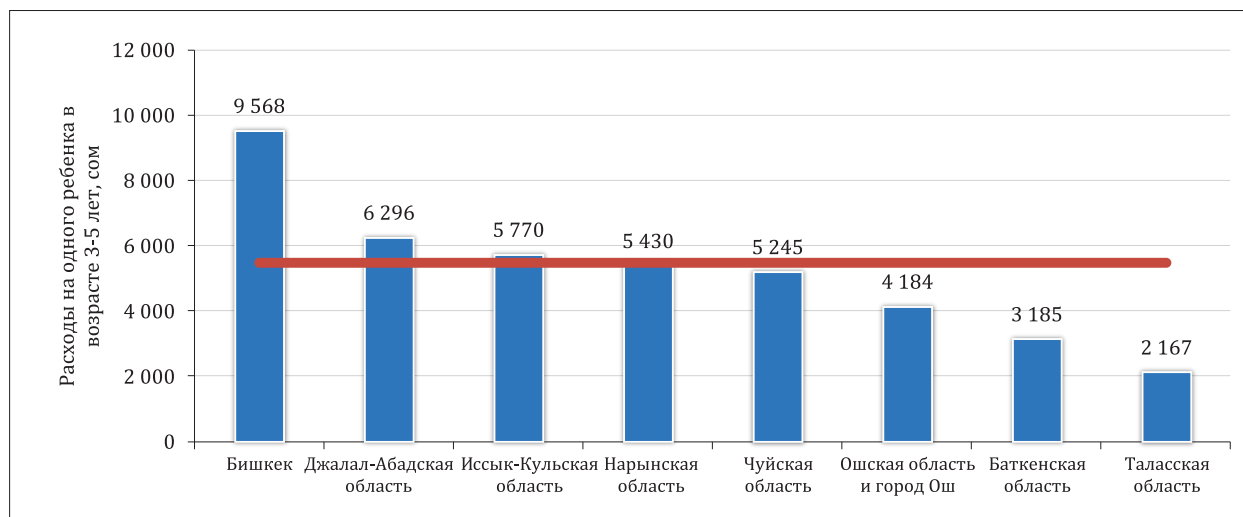
32. Расходы на образование оказались весьма неоднородными по территории страны. Различия объясняются как высоким уровнем децентрализации, так и различиями в плотности населения. Такие различия, скорее всего, будут иметь сильное неблагоприятное воздействие на: (i) пространственные различия в доступности и качестве образования; (ii) различия в будущем уровне жизни; (iii) эффективность расходов на образование.

33. Значительные различия в доступности дошкольной подготовки создают значительные пространственные различия в расходах. В 2009 г. доступ к дошкольному образованию имели 44% детей в возрасте от 3 до 5 лет в Бишкеке, но

Обзор государственных расходов

лишь 3,5% детей той же возрастной группы в Баткенской области¹². Как следствие, в 2011 г. средние расходы на одного ребенка в возрасте от 3 до 5 лет варьировали от более чем 2 167 сомов в Таласской области до почти в пять раз большей суммы – 9 568 сомов – в более платежеспособном Бишкеке (см. Рисунок 12). Реформе, направленной на выравнивание текущих расходов в сфере дошкольного образования в соответствии с потребностями, потребуется перегруппировать более 62% расходов в сфере дошкольного образования.

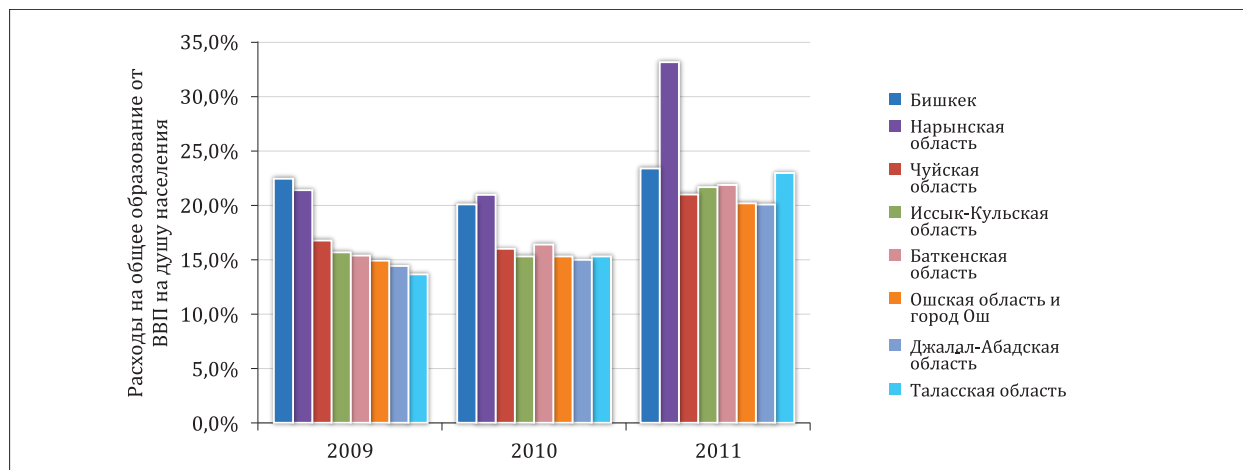
Рисунок 12. Ориентировочные государственные расходы на одного ребенка в сфере дошкольного образования по областям, 2011 г.
(в кыргызских сомах)



Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка из ИБДХ за 2009 г. (контингент учащихся) и Казначейство/BOOST (расходы).

34. В сфере общего образования региональные различия в расходах на учащихся недавно сузились – за исключением Нарынской области. В 2009 г. на учащихся в Бишкеке приходилось на 45% больше расходов, чем в Таласской области. В 2011 г. разрыв между Бишкеком и, наименее финансируемой, Джалал-Абадской областью сократился до 15% (см. Рисунок 13). Однако в Нарынской области расходы из расчета на одного учащегося все еще стоят отдельно – на 52% выше, чем в среднем по стране.

Рисунок 13. Региональные различия в расходах из расчета на одного учащегося в сфере общего образования (в %)

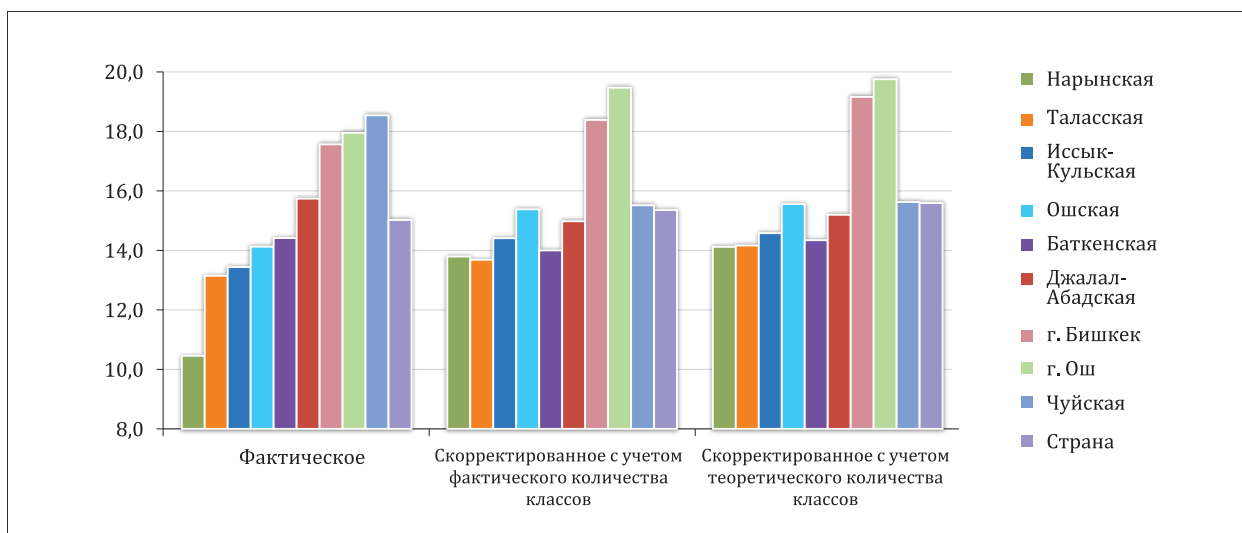


Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных ОШ-1 и казначейства (BOOST).

12 Оценки, основанные на данных ИБДХ за 2009 г.

35. Эти региональные различия в расходах из расчета на одного учащегося обусловлены, в основном, различиями в кадровом обеспечении. Напротив, плотность населения, которой обусловлены различия в размерах школ и классов, лишь отчасти объясняет различия в расходах из расчета на одного учащегося. Очень высокий уровень расходов из расчета на одного учащегося в Нарыне хорошо объясняется избытком учителей в этой области. Как показано на Рисунке 14, среднее количество учащихся на одного учителя варьировало в 2011 г. от 10,5 в Нарынской области до 18,6 в Чуйской. Однако число учителей очень тесно связано с количеством классов на каждом уровне¹³. Как показано на Рисунке 14, когда учитывается фактическое количество классов на уровне школы, соотношение учеников и учителей между провинциями обычно различается гораздо меньше. Расхождения еще более сужаются, когда используется количество классов, предписываемое как норма¹⁴. Однако текущая численность учителей, работающих в Нарынской и Ошской областях, гораздо выше, чем их должно быть, если бы учитывалась численность учителей по классам, то соответствовала бы среднему показателю по стране. Однако имеется причина, по которой среднее число учителей по классам должно быть выше в отдельных районах, поскольку в классах и школах меньшего размера уже должна быть заложена мера для обеспечения равенства. Необходимо отметить, что школы Нарынской области расположены в горной местности. В таком случае, причины, по которым школы и классы в этой области обычно оказываются меньше, чем в среднем по стране по наполняемости, могут объясняться топографическими особенностями. В заключение стоит отметить, что региональные различия в расходах из расчета на одного учащегося в сфере общего образования велики и, в большой степени, связаны с различиями в численности учителей, нанятых для работы в каждом классе, что сигнализирует о потенциальном несоответствии предусмотренным нормам кадрового обеспечения.

Рисунок 14. Соотношение между числом учеников и учителей по областям, 2010-2011 гг.
(число учащихся на одного учителя)



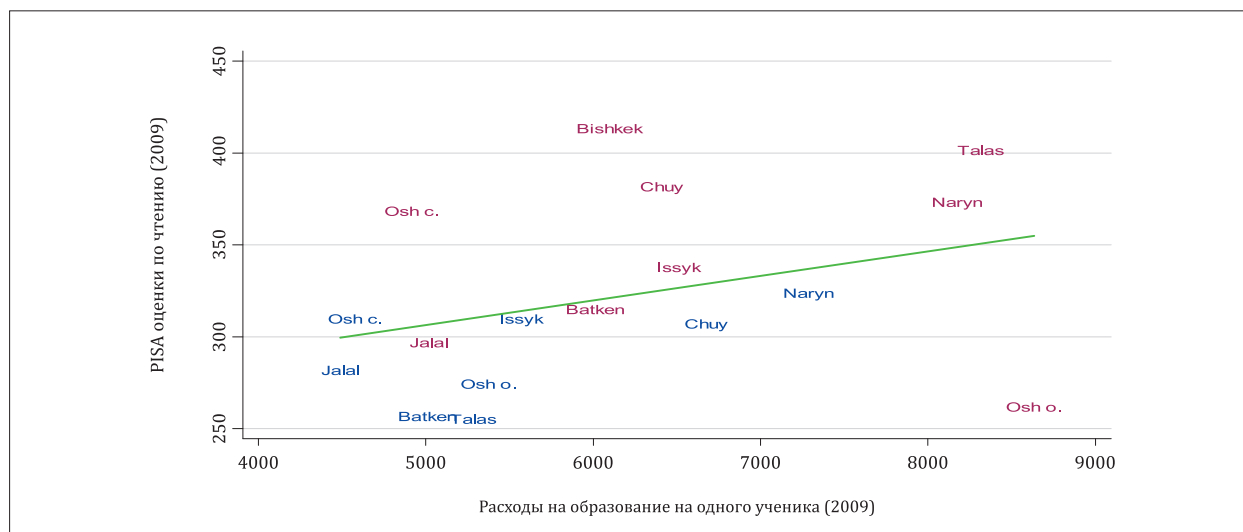
Источники: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных ОШ-1 (2010-2011 гг.).

13 Можно смоделировать то, каким должно быть число учителей, связанное с (i) фактическим количеством классов в школе и (ii) теоретическим количеством классов в школе, учитывая распределение учащихся по классам и языку преподавания. Можно допустить, что количество классов в школе должно быть минимальным, при условии, что количество учащихся в каждом классе не будет превышать установленный потолок из расчета 30 учащихся на класс.

14 Коэффициент соотношения между численностью учащихся и учителей в городской местности остается выше, поскольку в городах чаще встречаются классы, состоящие из более чем 30 учеников.

36. Существующие различия в расходах из расчета на одного учащегося не способствуют смягчению различий в качестве образования и могут даже ухудшить ситуацию. На Рисунке 15 показаны средние оценки за чтение, полученные в рамках PISA за 2009 г., по регионам и городу/селу относительно средних подушевых расходов в общеобразовательных школах тех же районов. Региональные различия в качестве образования огромны и составляют 160 баллов, что соответствует четырем дополнительным годам обучения в школе. Незначительная положительная (не имеющая статистической значимости) корреляция между подушевыми расходами и качеством сильно не меняется, если учитывать местные социально-экономические различия. Поэтому рисунок дает основание предполагать, что, по меньшей мере, на областном уровне, государственные расходы в сфере общего образования не нацелены на тех учащихся, которые нуждаются в них больше всего. Действительно, большие различия (и потенциальная регрессивность) в государственных расходах могут даже способствовать возникновению разрывов в показателях между городом и селом, а также между областями.

Рисунок 15. Оценка PISA по чтению и подушевые расходы по регионам и городу/селу
(расходы в сомах и оценки PISA по регионам; 500 = в среднем по ОЭСР)



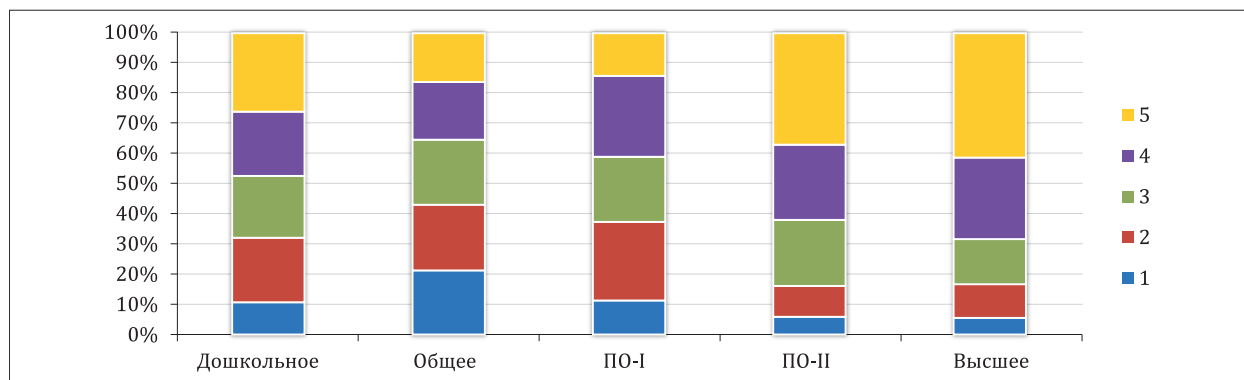
Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием PISA и данных о школьных бюджетах.

Примечание: Средние значения по городам показаны красным, а сельские районы – синим цветом.

37. Распределение государственных расходов по домохозяйствам, характеризующимся по уровню потребления, значительно варьирует в зависимости от того или иного уровня образования¹⁵. На Рисунке 16 представлены результаты анализа распределения общественных благ, проведенного с использованием данных о контингенте учащихся и государственных расходах. Из рисунка видно, что более состоятельные домохозяйства, как правило, больше представлены (и, соответственно, извлекают для себя пользу из больших государственных расходов) в учреждениях дошкольной подготовки, ПО-II и высшего образования. Расходы на общее образование и ПО-I, напротив, приносят больше пользы более бедным домохозяйствам.

¹⁵ Привязывая показатель зачисленных в учреждения по областям, квинтилю потребления (из последнего обследования ИБДХ за 2009 г.) и данным о расходах – либо на уровне области, либо непосредственно на уровне школ, можно провести анализ распределения общественных благ, с которыми связаны государственные расходы на образование. Используя полученные от казначейства консолидированные бюджетные данные по уровням расходов, можно выделить 85,8% расходов на образование за 2011 г. Оставшиеся расходы образуют “прочие образовательные услуги” и расходы “других образовательных учреждений”.

Рисунок 16. Распределение государственных расходов на образование по квинтилям потребления и уровню образования, 2010-2011 гг. (в процентах)



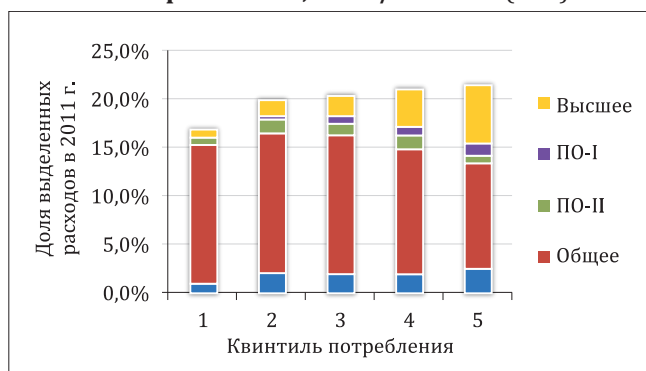
Источники: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных ИБДХ за 2010 г., Данные Казначейства (BOOST), демографические данные Национального статистического комитета, данные о школьных (2010) и дошкольных бюджетах К-12 (2010).

Примечание: Домохозяйства объединены в квинтили по зависимости от среднего уровня своего потребления из расчета на одного члена домохозяйства. I квинтиль соответствует беднейшим домохозяйствам.

38. Общее образование – единственный уровень, на котором распределение государственных расходов действительно является равновесным. На долю первых двух квинтилей потребления приходится 43% расходов на общее образование, хотя такая прогрессивность почти полностью объясняется большей демографической долей беднейшего населения. Расходы на ПО-I также тесно связаны с распределением населения. Наиболее состоятельные домохозяйства обычно больше всех остальных извлекают пользу из государственных расходов на дошкольное, ПО-II и высшее образование. На долю V квинтиля приходится 26% расходов на дошкольное, 37% расходов на ПО-II, и 41% расходов на высшее образование. Между тем, на долю домохозяйств в беднейшем квинтиле приходится лишь 11% расходов на дошкольное образование и около 6% расходов на ПО-II и высшее образование. Такая асимметрия преобладает во все большей степени, поскольку потенциальных бенефициаров больше в нижних квинтилях. В среднем, на долю одного ребенка или молодого человека из I квинтиля приходится 71% всех тех льгот, которые доступны для потенциальных бенефициаров из V квинтиля.

39. Расходы на образование в целом являются регрессивными, то есть на долю более богатых домохозяйств обычно приходится большая часть финансирования, нежели на долю более бедных. Результаты анализа распределения общественных благ, показанные на Рисунке 17, показывают часть государственных расходов, приходящуюся на долю каждого квинтиля потребления. В 2011 г. домохозяйства в I квинтиле потребления получили 18,7% выделенного государственного бюджета на образование, в то время как домохозяйства в V квинтиле получили

Рисунок 17. Анализ распределения общественных благ государственных расходов на образование, 2010/2011 гг. (в %)



Источники: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных ИБДХ за 2010 г., Данные Казначейства (BOOST), демографические данные Национального статистического комитета и данные о школьных бюджетах (в ценах 2011 года).

22,3%. Прогрессивность расходов на общее и профессиональное образование – вместе составляющих 72% всего выделенного бюджета на образование – компенсируется тем обстоятельством, что расходы на дошкольное (10% выделенного бюджета) и высшее (18% выделенного бюджета) образование значительно перекошены в сторону верхних квинтилей. Действительно, на долю V квинтиля приходятся 36% расходов в сфере дошкольного и высшего образования, в то время как на долю I квинтиля приходятся лишь 11% расходов по этим категориям.

40. Асимметрии, выявленные с помощью анализа распределения выгоды, имеют ряд последствий. Во-первых, они свидетельствуют о том, что, в отсутствие сознательного намерения политиков, государственные расходы на некоторых уровнях образования обычно приносят несоразмерно больше выгоды тем, кто и так является более обеспеченным. Это особенно справедливо для уровней образования (таких как дошкольное и высшее), на которых ограниченное предложение или наличие сборов ведет к ограничению участия малоимущих сегментов населения. Во-вторых, результаты дают основание полагать, что сложившаяся картина государственных расходов не гарантирует в полной мере равнодоступную возможность получения государственного образования для всех в Кыргызской Республике. Это особенно важно в сфере дошкольного образования, которое может выступать в качестве великолепного социального уравнилителя за счет предоставления равных возможностей для развития ребенка в раннем возрасте. В-третьих, результаты анализа показывают, что эти различия могут – и должны – устраняться лишь в определенных подсекторах образования, тогда как в других подсекторах (таких как общее среднее образование) государство заслуживает положительной оценки за обеспечение равнодоступного государственного финансирования.

4. Эффективность и устойчивость расходов

Заработная плата

41. Общие государственные расходы на образование резко увеличились – с 5,8% ВВП до 7,1% ВВП – после проведения в 2011 г. реформы заработной платы работников образования. Средства, сэкономленные в секторе образования, еще не были использованы для финансирования этого увеличения, и, в действительности, учитывая уровень развития страны и сложившийся в стране структурный государственный дефицит, такой уровень расходов не является для государства устойчивым. Следовательно, необходимо изыскать потенциальные источники экономии в секторе. Поскольку расходы на образование с 2006 г. оставались на уровне около 6% ВВП, представляется целесообразным считать такой уровень достаточным в среднесрочной перспективе. Допущение целевого значения расходов на образование в размере 6% ВВП будет означать нахождение в бюджете образования дефицита финансирования в размере 2,8 млрд. сомов (в ценах 2011 г.).

42. Оплата труда в секторе образования высока по сравнению с ВВП на душу населения. По данным Казначейства, в 2010 г. среднегодовая оплата труда в секторе государственного образования составляла около 58 000 сомов (см. Таблицу 4). Это составляло 143% подушевого ВВП. После проведенной в 2011г. реформы заработной платы средний размер заработной платы в секторе государственного образования почти удвоился, достигнув 96 500 сомов. Этот пересмотренный уровень оплаты труда составил 195% ВВП на душу населения. Настолько высокий уровень также

способствует установлению размера расходов на образование и, на первый взгляд, может выглядеть избыточным.

43. Однако, в 2009 г. заработная плата в секторе образования была низкой по сравнению с оплатой труда в остальной экономике.

Адекватным элементом сопоставления для определения того, достаточен ли уровень заработной платы для привлечения и мотивации подходящих работников, является не ВВП на душу населения, а средняя заработная плата в целом в экономике. Действительно, средняя заработная плата в остальной экономике является «стоимостью упущенных возможностей» в случае принятия предложения о работе в секторе образования. По данным Казначейства, в 2010 г. заработная плата в секторе государственного образования представляла лишь 59% средней заработной платы в экономике. Однако значительное повышение заработной платы в 2011 г. повысило этот показатель до 82% заработной платы по экономике, что несколько выше среднего значения по Центральной Азии (73%) (см. Рисунок 18).

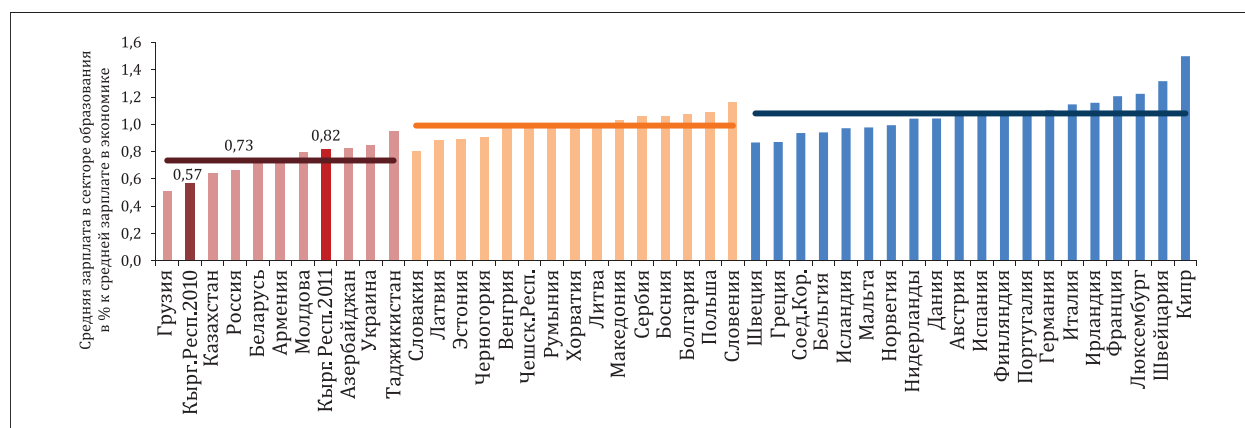
Таблица 4. Зарботная плата в секторе образования.
(в кыргызских сомах, если не указано особо)

	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Среднегодовая заработная плата до удержания налогов (Нацстатком)	73 932	84 444	100 810*
Средняя заработная плата в сфере образования (Нацстатком)	43 656	47 892	
Средний размер оплаты труда (Казначейство)		57 966	96 523
Оплата труда относительно ВВП на душу населения (в %)		143	195
Расчетная заработная плата в % от средней заработной платы	59	59	82

Источник: Расчеты сотрудников с использованием данных Национального статистического комитета (Нацстатком) и Казначейства/BOOST.

Примечание: (*) Средняя заработная плата до удержания налогов за 2011 год рассчитывалась исходя из ВВП на душу населения. Оплата труда является суммой заработных плат до удержания налогов и отчислений в Социальный фонд.

Рисунок 18. Средняя заработная плата до удержания налогов в сфере образования в процентном отношении к общей средней заработной плате в ЕЦА
(индекс, значения менее 1 означают более низкую заработную плату в сфере образования по сравнению со средней заработной платой)



Источники: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных Нацстаткома.

44. Зарботная плата в сфере образования должна быть достаточно конкурентной для привлечения и удержания преданных своему делу профессиональных работников. Поскольку у учителей обычно имеется высшее образование, у них имеются возможности трудоустройства за пределами сектора образования. В стране, с ограниченным предложением квалифицированных работников, сектор образования должен быть в состоянии предлагать заработную плату, сопоставимую с тем, что могут предлагать другие секторы экономики. Однако недавние подходы

к политике управления заработной платой в секторе не подходят для привлечения в данную профессиональную сферу квалифицированных кандидатов. В частности, непредсказуемые внеплановые повышения заработной платы, последовавшие за годами стагнации, делают оплату труда педагога менее привлекательной для выпускников ведущих университетов.

45. Более устойчивый подход к политике заработной платы в секторе образования может заключаться в установлении целевого значения средней заработной платы в секторе как доли экономики в целом, тем самым сглаживая динамику изменения заработной платы. Например, установление цели в размере 80% номинальной заработной платы в экономике (близко к нынешним 82%) позволило бы сэкономить около 300 млн. сомов на заработной плате по всему сектору образования. Принятие обязательств по достижению среднесрочного целевого значения гарантировало бы стабильность реальной заработной платы и уменьшило бы потребность в краткосрочных корректировках, которые могут искажать структуру разряда заработной платы в целом.

46. Недавно была внедрена схема поощрений на основе показателей деятельности. В ходе экспериментов, проведенных в рамках финансируемого Всемирным банком Проекта Сельского образования на территории Иссык-Кульской и Таласской областей, и развертывания нормативного финансирования в некоторых регионах, был внедрен дополнительный компонент заработной платы учителей. Также была внедрена новая система управления эффективностью работы, позволяющая выделять дополнительное вознаграждение лучшим учителям.

47. Схема поощрений на основе показателей деятельности могла бы стать мощным инструментом для поддержки перехода к более эффективной педагогической практике. Как в национальных, так и в международных оценках подчеркивалось, что текущая педагогическая практика в Кыргызской Республике может быть улучшена. Как показано в Таблицах А4-3 и А4-4 в Приложении 4, кыргызстанские учителя, (i) как правило, чрезмерно привязывают знания к повседневной жизни вместо формирования абстрактных концепций, (ii) понуждают своих учеников полагаться не на понимание, а на заучивание наизусть, и (iii) отдают предпочтение зубрежке вместо выполнения сложных и интерактивных заданий. Однако переключение педагогической практики на национальном уровне является сложной задачей, поскольку учителям не только потребуется пройти обучение работе с новыми и более эффективными методами преподавания, но их также необходимо будет убедить в необходимости таких изменений. Связывание части вознаграждения с применением более эффективной педагогической практики может быть мощным инструментом.

48. Чтобы быть эффективными, поощрение высокой производительности труда должно, хотя бы отчасти, опираться на независимую внешнюю оценку. Хотя отзывы коллег и директоров школ необходимы для поддержки принятия новой педагогической практики на уровне школ, внешняя оценка, основанная на наблюдениях в классе, необходима в силу следующих двух причин. Во-первых, лишь внешние оценки гарантируют, что присуждение поощрения за высокую производительность труда является объективным и препятствуют протекционизму. Во-вторых, директора школ могут быть такими же консервативными в отношении педагогической практики, как и учителя. Поэтому внешние оценки необходимы для обеспечения того, чтобы то, что учителя узнают в рамках тренингов о новых и более эффективных методах преподавания, разрешалось и продвигалось на уровне

школ. Школы проводят оценку работы учителей и используют результаты такой оценки для информирования учителей о том, как они могут развивать свои методы преподавания, и предоставления возможностей повышения квалификации. Однако оценки учителей не стандартизированы, и лишь 21% учителей прошел обучение за последние 5 лет (по состоянию на 2012 г.).

49. Оценки работы также должны, хотя бы отчасти, опираться на наблюдения за работой в классе. Использование стандартизированных процедур для наблюдений в классе может быть полезным по двум причинам. Во-первых, оно облегчает сравнение показателей работы учителей и, тем самым, способствует справедливому распределению поощрений. Во-вторых, учителя, обученные к оценке, проводимой посредством стандартизированных наблюдений за работой в классе, смогут лучше определить и принять улучшенные практики работы, способствующие прогрессу учащихся.

Дошкольное образование

50. Сектор дошкольного образования в Кыргызской Республике в последние годы быстро развивался. С 2007 по 2011 гг. количество дошкольных учреждений выросло на 54%, а общий контингент учащихся вырос на 52% (Таблица 5). Однако в секторе все еще сохраняются две проблемы.

Таблица 5. Недавние тенденции в сфере дошкольного образования
(в процентах, если не указано особо)

	Кол-во учреждений	Общий контингент (учащиеся)	Чистый показатель зачисленных в учреждения		
			Всего (в %)	Город (в %)	Село (в %)
2007 г.	481	65 288	13,4	31,4	5,0
2010 г.	692	85 299	16,2	36,1	7,9
2011 г.	744	99 118	18,2	40,1	8,9

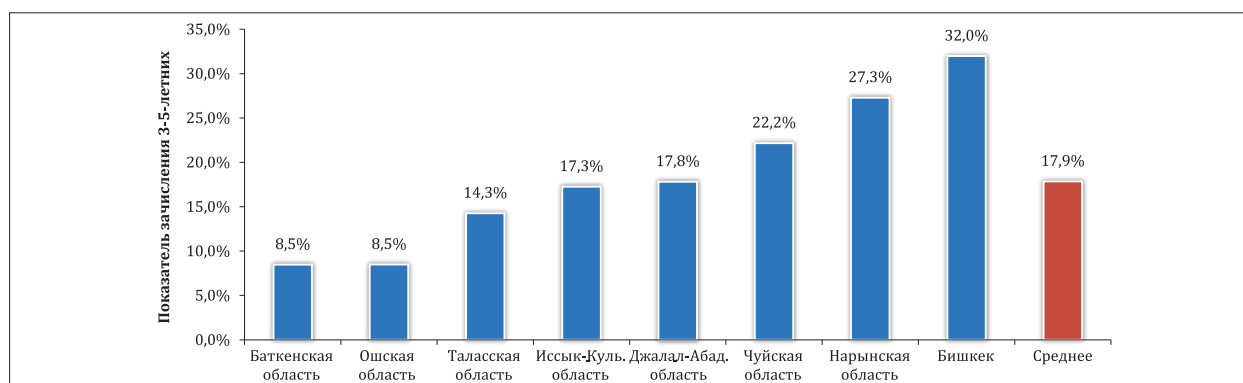
Источник: форма 85-К, Национальный статистический комитет.

51. Во-первых, общий охват дошкольного образования низок. Это не позволяет подавляющему большинству детей подготовиться к школе, о чем свидетельствуют последние результаты оценки навыков чтения в младших классах. Поэтому приоритетом является расширение охвата программы подготовки детей к школе. Чистый показатель зачисления, выраженный в количестве зачисленных детей в возрасте от трех до шести лет, поделенном на общую численность населения этой возрастной группы, достиг в 2011 г. 18,2%¹⁶.

52. Во-вторых, обеспечение дошкольной подготовки весьма неравномерно по территории страны и в значительной степени перекошено в пользу наиболее состоятельных групп населения. Несмотря на то, что показатель зачисления среди городских детей достиг 40%, в сельской местности дошкольным образованием охвачено гораздо меньше детей – менее 9%. Как показано на Рисунке 19, региональные различия также являются проблемой. Показатель зачисленных в учреждения варьировал в 2009 г. от 8,5% 3-5-летних детей в Баткенской области до 32% - в Бишкеке. Следовательно, текущие государственные расходы в сфере дошкольного образования, как правило, не являются ни эффективными, ни равнодоступными.

¹⁶ Дети в возрасте 7 лет и старше составляли лишь 3,8% воспитанников дошкольных учреждений. Большинство детей этого возраста зачислено не в дошкольные учреждения, а в начальную школу.

Рисунок 19. Показатель зачисления в дошкольные учреждения по регионам, 2010 г.
(в %)



Источник: ИБДХ за 2010 г.

53. Более того, сектор дошкольного образования включает в себя большое количество разнообразных программ, не все из которых являются эффективными или действенными. Недавно созданные общинные детские сады, хотя и представляют лишь 4% всего зачисленного населения, являются на сегодняшний день наиболее эффективными структурами, в которых на каждого штатного сотрудника приходится, в среднем, по десять детей (см. Таблицу 6). Однако эти структуры очень малы, поскольку в каждом таком детском саду насчитывается, в среднем, около 52 воспитанников, в отличие от 162 воспитанников традиционных учреждений, в которые ходят дети в возрасте до 8 лет. Напротив, детский сад, на долю которого приходится около трети причисленного населения, нуждается в почти вдвое большей численности работников, поскольку в нем на каждого работника приходится, в среднем, лишь по 5,7 учащихся. Как следствие, расходы из расчета на одного ребенка в традиционном детском саду, работающем полный день, и дневном детском саду вдвое выше, нежели в общинном детском саду.

Таблица 6. Виды дошкольных учреждений, 2011 г.

Виды	Число учащихся на каждого сотрудника			Общий контингент учащихся			Доля контингента учащихся (в %)		
	Город	Село	Все	Город	Село	Все	Город	Село	Все
Детский сад	7,0	5,1	5,7	152	71	102	27	46	34
Детский сад и центр дневного ухода	8,2	5,7	7,2	211	96	162	69	42	60
Только центр дневного ухода	6,1	4,7	5,1	147	46	73	1	2	1
Школа	5,9	.	5,9	205	.	205	2	0	1
Общинный детский сад	10,0	9,7	9,7	34	53	52	0	10	4
Все	7,7	5,9	6,7	188	79	130			

Источник: форма 85-К, Национальный статистический комитет.

54. В сфере дошкольного воспитания, как правило, представлено больше девочек, нежели мальчиков. Несмотря на то, что в 2007 г. система была нейтральной в гендерном отношении, недавнее расширение системы оказалось непропорционально более полезным для девочек – особенно, в сельской местности (Таблица 7). В сельской местности вероятность оказаться в учреждении дошкольного воспитания среди девочек примерно на 6% выше, чем среди мальчиков. Поскольку мальчики уже менее успешные, по сравнению с девочками, в сфере общего образования, это неравенство

в план доступа, скорее всего, будет вести к дальнейшему увеличению этого гендерного разрыва.

55. Родительские взносы составляют значительную долю финансирования дошкольного образования. В 2011 г. расходы на дошкольное образование на уровне дошкольных организаций составляли около 1,47 млрд. сомов, т.е., приблизительно, 90,7% всех расходов (1,62 млрд. сомов), зарегистрированных на уровне казначейства (Таблица 8). Однако, если рассматривать данные по дошкольным организациям, оказывается, что сумма собранных с родителей взносов была больше той суммы, по которой организации отчитались перед казначейством. В 2011 г. родители внесли около 374 млн. сомов, что составляет около четверти всей стоимости образования.

Таблица 7. Индекс гендерного равенства в сфере дошкольного образования за вычетом показателя зачисленных в учреждения.
(индекс, мальчики/девочки)

	Город	Село
2007 г.	101,4	92,6
2010 г.	98,9	95,4
2011 г.	98,3	94,2

Источник: форма 85-К и демографические данные, Национальный статистический комитет.

Таблица 8. Расходы на дошкольное образование по источникам финансирования и источникам данных (в тысячах сомов, если не указано особо)

Источник	Всего	Государственные	Частные	Доля частных (в %)
Казначейство	1 620 113	1 313 614	306 499	18,9
Школьный бюджет	1 470 443	1 096 344	374 099	25,4

Источник: форма 85-К, Нацстатком и BOOST v0.6.

56. Размеры родительских взносов значительно варьируют в зависимости от того или иного вида учреждения. Родители внесли 36% всей стоимости пребывания детей в центрах дневного ухода, но лишь 12% всей стоимости пребывания в общинном детском саду. Размеры родительских взносов в учреждениях второго типа – хотя и, примерно, в 5 раз меньше, чем в типичном детском саду или центре дневного ухода – остаются значительными и это является явным препятствием для доступа, особенно в беднейших районах.

Таблица 9. Частные расходы дошкольного образования по видам учреждений, 2011 г.
(в кыргызских сомах)

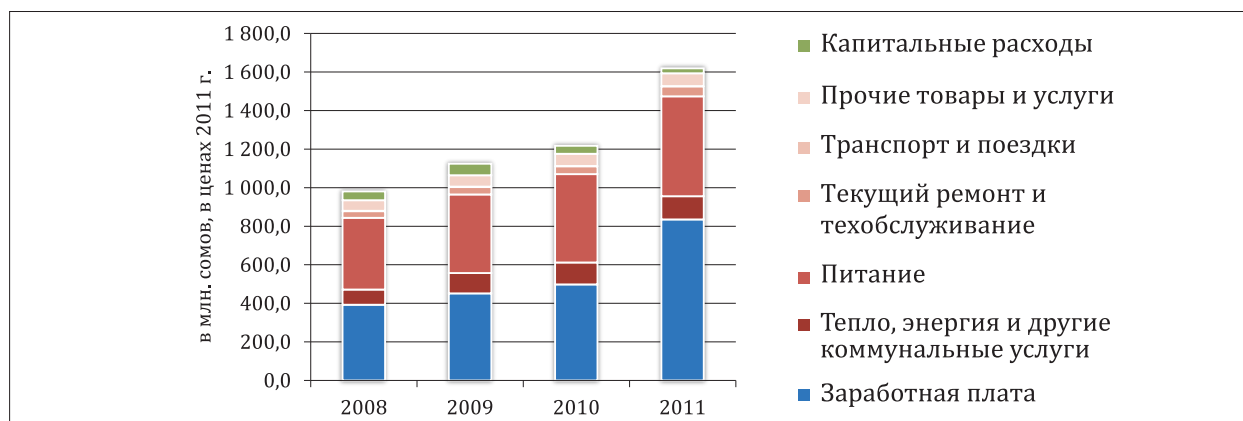
Вид учреждения	Общее финансирование на одного ребенка	Процент финансирования за счет частных взносов	Расходы на частные взносы на одного ребенка
Общинный детский сад	9 455	12,4	1 173
Центр дневного ухода	14 227	36,4	5 176
Детский сад	17 878	16,3	2 912
Детский сад и центр дневного ухода	18 566	32,4	6 013
Уход на базе школы	38 117	80,4	30 642

Источник: форма 85-К, Национальный статистический комитет.

57. Вследствие неравномерного обеспечения, расходы из расчета на одного ребенка в сфере дошкольного образования в настоящее время высоки. Это означает, что сектор должен быть готов к значительному расширению своего охвата (применяя менее дорогостоящие модели предоставления услуг дошкольного образования) без увеличения затрат за счет перераспределения большей части своих внутренних ресурсов.

58. Реальные расходы на дошкольное образование постепенно росли с 2008 г. (см. Рисунок 20). Часть этого роста связана с увеличением численности зачисленного населения, которая выросла почти на 54% с 2007 по 2011 гг. (см. Таблицу 5), в то время как реальные расходы за тот же период выросли на 60%. Большая часть роста пришлась на 2011 г., после внедрения новой схемы заработной платы для сотрудников сферы образования и значительного расширения охвата, приведших к 13%-ному росту занятости.

Рисунок 20. Расходы на дошкольное образование по экономическим категориям
(млн. сомов)



Источник: Кыргызская Республика, база данных государственных расходов BOOST v0.6.

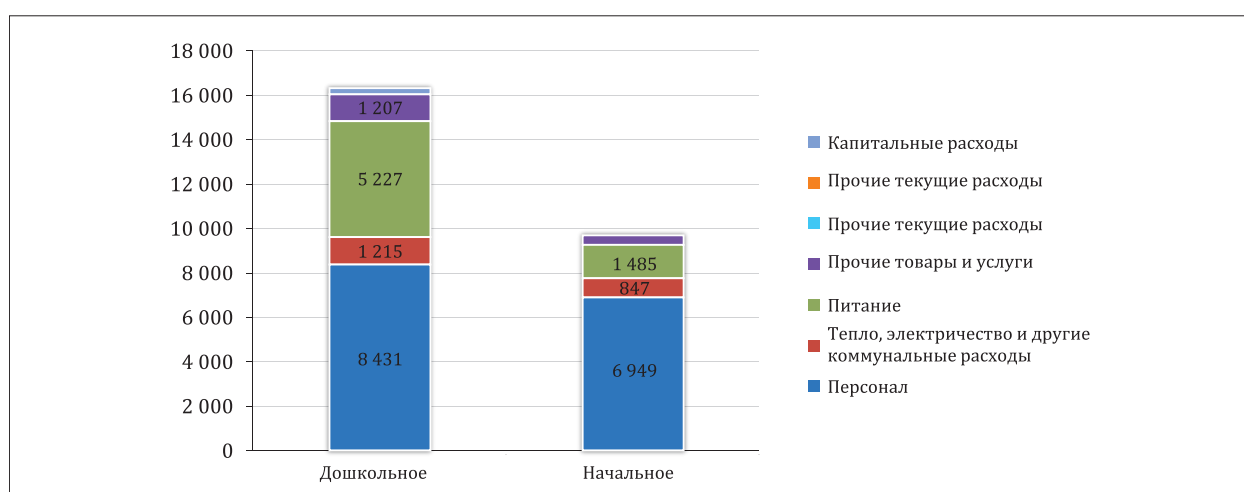
59. В структуре расходов в сфере дошкольного образования имеется перекося в пользу товаров и услуг – в особенности, питания. В 2011 г. расходы на одно лишь питание составляли 32% всех расходов на дошкольное образование. Напротив, расходы на питание в общеобразовательных школах составляли 5,3%. Таким образом, высокая относительная стоимость дошкольного образования в Кыргызской Республике объясняется, в некоторой степени, достойным обеспечением питанием на этом уровне. Однако необходимо отметить, что 52% расходов на питание напрямую финансируются за счет родительских взносов. Родители также финансируют около 27% расходов на приобретение офисной мебели. Расходы, связанные с отоплением и коммунальными услугами, также высоки; они составляли более 7% расходов на этом уровне в 2011 г., но оставались меньше расходов в сфере общего или профессионального образования.

60. Расходы на питание в дошкольных учреждениях значительно превышают суммы, выделяемые на питание в начальной школе. На Рисунке 21 представлены различия в расходах между дошкольными учреждениями и начальной школой¹⁷. В 2011 г. общие расходы из расчета на одного учащегося в сфере дошкольного образования были на 66% выше, чем в начальных школах. Большую часть различий можно связать с гораздо большим кадровым обеспечением дошкольных учреждений, гораздо более высоким обеспечением питанием, и гораздо большими расходами, связанными с коммунальными услугами, расходами на техническое обслуживание и капитальными расходами. В 2011 г. среднесуточные расходы на питание воспитанников дошкольных учреждений превышали 40 сомов, и были в 5,7 раза выше установленной суммы ежедневных расходов на питание в начальной школе. Учитывая родительские взносы, используемые для покрытия расходов на питание, государственные расходы на питание в дошкольных учреждениях все еще в 2,7 раза выше. Такой разрыв во многом объясняется тем фактом, что в детском саду дети получают питание несколько раз в день, поскольку этот вид учреждений работает от 6 до 8 часов в день, круглый год.

¹⁷ Сравнение было произведено с использованием данных о расходах с 1-4 классы.

61. Помимо питания, большие удельные затраты в сфере дошкольного образования объясняются значительными расходами на заработную плату. В 2011 г. затраты на рабочую силу из расчета на одного дошкольника составляли 8 430 сомов, что было на 21% больше, чем в учреждениях начального образования. Эта разница объясняется численностью работников из расчета на одного учащегося. Несмотря на то, что общеобразовательным школам требуется по 111 сотрудников на 1 000 учащихся, в дошкольных учреждениях занято около 149 сотрудников на 1 000 учащихся, т.е. примерно на 34 человека больше. Численность работников в дошкольных учреждениях также на 30% выше, чем в странах ОЭСР. Разрыв в расходах, связанных с инфраструктурой, также дает основание полагать, что существующая сеть дошкольных образовательных учреждений не обеспечивает полное соответствие существующим потребностям.

Рисунок 21. Структура расходов из расчета на одного учащегося в дошкольных учреждениях и начальной школе (млн. сомов)



Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных Казначейства (BOOST), форм 85-К и ОШ-1, Национальный статистический комитет.

62. Пересмотрев способы, которыми субсидируются дошкольные учреждения, государство могло бы добиться значительной экономии, которую следует направить на дальнейшее расширение охвата. Для измерения потенциальной экономии можно рассматривать в качестве основы структуру расходов общинного детского сада. Примерно 9 450 сомов на одного учащегося, что похоже на расходы из расчета на одного учащегося в начальной школе. Ограничивая государственные субсидии для детей в возрасте от 3 до 6 лет суммой 9 500 сомов в год из расчета на каждого зачисленного в дошкольное учреждение ребенка, государство сэкономит около 723 млн. сомов, или 25,1% всего дефицита финансирования. Использование такой экономии в секторе дошкольного образования может оказаться полезным для расширения охвата подготовительных программ.

Профессиональное образование

63. Существуют два этапа профессионального образования: начальное профессиональное образование (ПО-I) и среднее профессиональное образование (ПО-II). ПО-I начинается после базового образования (ISCED3) параллельно со старшими классами средней общеобразовательной школы. Большинство училищ ПО-I находятся в ведении Агентства профессионально-технического образования при Министерстве труда, занятости и миграции КР. Некоторые художественные

училища находятся в ведении Министерства культуры и коммуникаций КР. ПО-II образование - это послесреднее, но не высшее образования (ISCED4). Институты ПО-II находятся в ведении Министерства образования и науки, Министерства здравоохранения, Государственного агентства физической культуры и спорта или других государственных органов Кыргызской Республики. На этих двух этапах находятся очень разные учащиеся и они выполняют разные роли.

Таблица 10. Базовая статистика системы профессионального образования

	Кол-во учреждений	Кол-во учащихся	Кол-во учителей	Соотношение между учащимися и учителями	Средний размер	Процент субсидируемых мест	Расходы на душу населения
ПО-I	109	31 032	3 411	9,1	285	87,7	29 945
ПО-II	126	72 323	5 590	12,9	574	21,2	7 682

Источник: Ежегодник образования за 2007-2011 гг., Национальный статистический комитет.

64. Начальное профессиональное образование (ПО-I) сосредоточено на учащихся с низкими показателями. Средний возраст учащихся около 17 лет, и 72% абитуриентов в учреждениях ПО-I, как минимум, на год отстают от ожидаемого уровня своего образования по возрасту¹⁸. Менее 25% абитуриентов – женщины. Достижение уровней распределения абитуриентов ПО-I и ПО-II может измеряться с использованием данных PISA за 2009 г. Во-первых, существует большой разрыв в оценке чтения между учащимися, зачисленными в учреждения ПО-I, и теми, кто зачислен в учреждения общего образования – примерно на 75 баллов, что соответствует, примерно, двум годам образования. Разрыв в оценках по естествознанию даже больше – около 77 баллов, в то время как разрыв в оценках по математике меньше – около 37 баллов¹⁹. Более того, в то время как 17% учащихся общего образования получили оценки выше порогового значения функциональной грамотности, лишь 1% учащихся ПО-I получил оценки выше порогового значения. Поскольку все обследованные в рамках PISA учащиеся ПО-I имеют полное базовое среднее образование, вероятно, что этот уровень сосредоточен на учащихся с низкими показателями успеваемости. Как следствие, разрыв в показателях может рассматриваться как отражение потокового процесса после 9-го класса, нежели как вопрос структурного характера.

65. Среднее профессиональное образование (ПО-II), с другой стороны, привлекает учащихся с более высокой успеваемостью. ПО-II обычно начинается после окончания среднего образования (ISCED4). Однако около 39% абитуриентов начинают обучение на этом уровне в возрасте младше 18 лет. Около 36% учащихся на уровне ПО-II составляют женщины. Несмотря на то, что количество училищ ПО-I перестало расти, институты ПО-II показали в последнее время быстрый рост. Более того, по оценкам PISA за чтение абитуриенты ПО-II примерно на 2 года (80 баллов) опережают учащихся общеобразовательной школы (Рисунок 22).

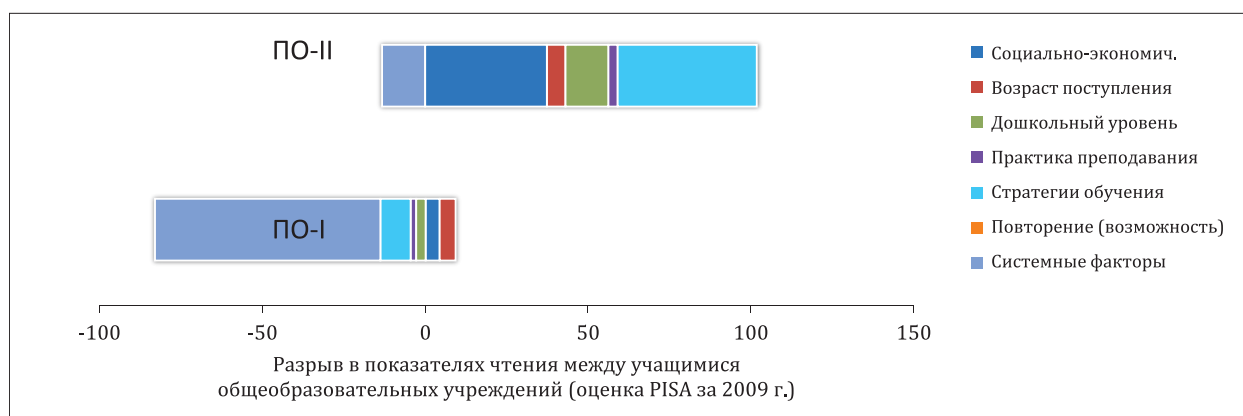
66. ПО-I является наименее эффективным подсектором образования, несмотря на предоставление образовательных услуг высокой актуальности. Училища ПО-I финансируются напрямую из республиканского бюджета. Как показано в Таблице 10, субсидируемыми государством местами пользуются около 88% учащихся. В 2011 г. расходы из расчета на одного учащегося в профессиональных школах были почти втрое

18 Из-за более позднего возраста поступления в начальную школу или временного прекращения обучения, потому что показатели повторного прохождения уже пройденных классов все еще низки.

19 Показатели по математике оказались более зависимыми от личных особенностей, нежели показатели по чтению или естествознанию, и поэтому они гораздо менее восприимчивы к школьной среде.

выше расходов в сфере общего образования. Подобный разрыв не имеет прецедентов в других странах. Очень малое количество школ (обслуживающих лишь 31 000 учащихся), получающих финансирование, может объяснять то, почему структура расходов профессиональных школ представляется настолько неэффективной. По сравнению с последними классами общего среднего образования, расходы из расчета на 1 учащегося в учреждениях ПО-I в 1,6 раза выше, чем в общеобразовательных школах²⁰. Различия в структуре расходов, показанные на Рисунке 23, четко свидетельствуют о наличии больших недостатков в плане эффективности на уровне ПО-I, в связи с большим объемом расходов на питание, преподавательский состав и прочие текущие расходы (например, техническое обслуживание общежитий).

Рисунок 22. Разбивка пробелов в чтении среди учащихся в сфере общего образования
(оценка PISA, в баллах)



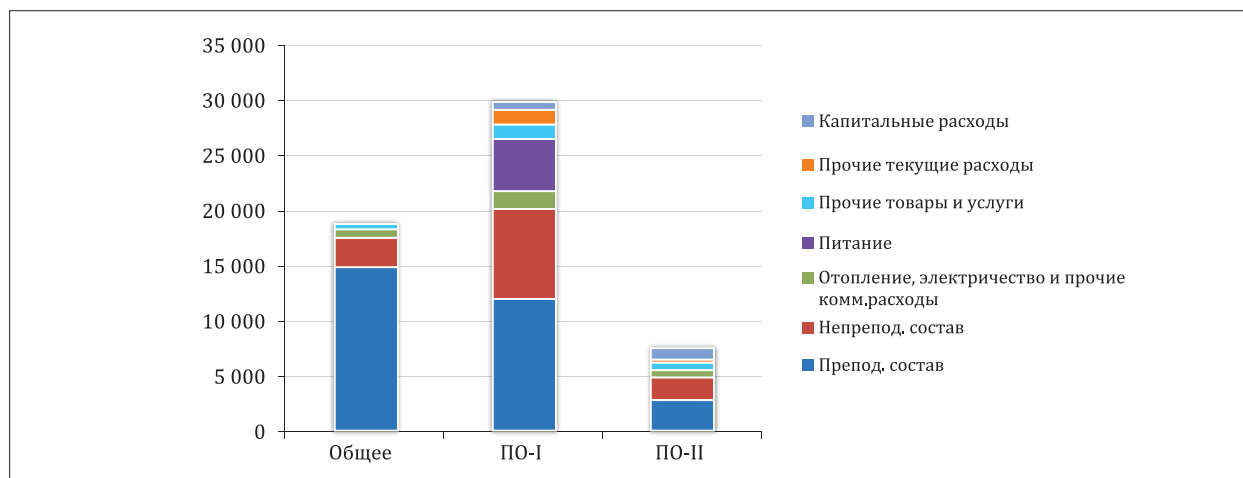
Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных PISA за 2009 г..

67. Высокие удельные затраты свидетельствуют о том, что сеть училищ ПО-I может иметь завышенные размеры. Расходы, связанные с коммунальными услугами, прочими товарами и услугами, наряду с капитальными расходами, в профессиональных школах также гораздо выше, – примерно, в 2,6 раза, – чем в общеобразовательных школах. Это является явным признаком того, что существующая сеть профессиональных школ не соответствует потребностям и не согласуется с низким контингентом учащихся по этим программам. Однако, поскольку актуальность ПО-I для рынка труда очень высока, необходимо поощрять расширение контингента учащихся ПО-I – особенно по окончании обучения в старших классах средней общеобразовательной школы для учащихся с низкой базовой квалификацией.

68. Обеспечение питанием в училищах ПО-I не согласуется с образовательными потребностями. В то время как учащиеся 10-11х классов общеобразовательной школы питанием не обеспечены, расходы на питание из расчета на 1 учащегося в профессиональных школах составляют около 4 670 сомов в год, т.е. почти 28 сомов из расчета на 1 порцию для 1 учащегося. Такие расходы примерно в 4 раза выше расходов на питание учащихся начальной школы, и на 60% выше расходов на питание учащихся школ-интернатов. Расходы на питание могут выступать в качестве полезной системы социальной поддержки. Однако закрепление такой натуральной помощи в качестве социального пособия для контингента учащихся профессиональных школ может привести к искажению академического выбора, который могут делать молодые люди.

²⁰ В данном случае мы провели сравнение с расходами в 9-ом и 10-ом классах.

Рисунок 23. Структура расходов из расчета на одного учащегося в старших классах средней общеобразовательной школы и профессиональных образовательных учреждениях (в кыргызских сомах)



Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных Казначейства (BOOST).

69. Значительная часть расходов в ПО-I удовлетворяет потребности в социальной помощи и должна быть перераспределена. Сверх этих расходов, государство расходовало почти 1 400 сомов из расчета на 1 учащегося – в основном, на стипендии для учащихся, зачисляемых в профессиональные школы. Подобная практика не полностью актуальна, поскольку (i) контингент учащихся старших классов средней общеобразовательной школы – хотя, в среднем, и является малоимущим – не ощущает значительной поддержки, (ii) численность учащихся этих программ не менялась на протяжении последних нескольких лет, а учащиеся профессиональных школ получают существенное из гораздо более высокого уровня расходов. Однако, поскольку учащиеся профессиональных школ испытывают серьезные проблемы с чтением, такая финансовая поддержка могла бы оказаться эффективной для мотивации участия подростков в этих образовательных программах. В любом случае, такие стипендии следует рассматривать в качестве части национальной системы всесторонней социальной помощи, и они не должны финансироваться из бюджета, предназначенного для продвижения целей в сфере образования. Более того, предоставление стипендий и натуральных пособий молодежи, только зачисленной в учреждения профессионального образования, скорее всего, будет способствовать: (i) усилению социального расслоения, которое может иметь негативные последствия в отношении равенства показателей эффективности образования и (ii) стимулированию учащихся из более бедных семей поступать в профессиональные школы по причинам, отличным от их профессиональной ориентации.

70. Приведя структуру своих затрат в соответствие со структурой затрат для старших классов средней общеобразовательной школы, сектор профессионально-технического образования мог бы добиться экономии в размере около 340 млн. сомов (в ценах 2011 г.). Такие усилия будут представлять около 12,0% общего разрыва финансирования для сектора образования. Для сокращения удельных затрат ПО-I без снижения качества, Министерство труда КР может: (i) прекратить обеспечение бесплатным питанием; (ii) ограничить получателей стипендий нуждающимися учащимися; (iii) консолидировать сеть училищ, по возможности, объединяя школы ПО-I и ПО-II; (iv) ограничить количество преподавательских должностей.

Общее среднее образование

71. Очень большая доля неучтенных средств и частые расхождения между потребностями и фактическим обеспечением дают основания полагать, что расходы на общее образование можно снизить без ущерба для качества. Поскольку имеется множество данных об общеобразовательных школах, можно осуществить точное моделирование почти всех видов расходов, имеющих место в этом секторе. Экономии в секторе общего образования добиваются, учитывая эти 5 отдельных направлений: (i) расходы на питание; (ii) коммунальные услуги и другие товары и услуги; (iii) преподавательский состав; (iv) непедагогический состав; наконец, (v) консолидация школьной сети посредством объединения маленьких школ.

Расходы на питание

72. Средства на бесплатное питание. Действующими правилами определено, что все учащиеся с 1-4 классы имеют право на разовое бесплатное питание в день. Правилами определено, что до 7 сомов в день могут расходоваться на питание ученика начальной школы, и до 10 сомов в день в школах, расположенных в горной местности. Школам-интернатам разрешено использовать 30 сомов в день. Это правило ведет к избыточным расходам на питание в начальных школах, со многими населенными пунктами, превышающими расходы на предписываемое правилами обеспечение питанием. Применяя действующие правила обеспечения бесплатным питанием, страна должна была сэкономить в 2011 г. около 70 млн. сомов. В соответствии с существующими положениями, максимальные общие расходы на питание в 2011 г. должны были составить около 580 млн. сомов, т.е. примерно на 8% больше того, что они фактически расходуют (около 539 млн. сомов). Однако в 112 из 481 органа местного управления фактическая сумма, расходуемая на питание, превышала установленный максимум. Применяя правило о максимальной сумме расходов, расходы на питание в 2011 г. должны были быть на 12% ниже, что позволило бы сэкономить до 70 млн. сомов.

73. Однако фактическое обеспечение бесплатным питанием является неэффективным. Во-первых, фактические расходы на питание в бедных органах местного управления не превышают расходы остальных, свидетельствуя о том, что местные органы управления не контролируют ресурсы на питание, которыми они располагают. Во-вторых, в 4х местных органах управления фактические расходы на питание более, чем в 10 раз, превышают размер центральной субсидии, что указывает на возможное злоупотребление расходами на питание²¹. В-третьих, большинство общеобразовательных учреждений содержит в своем штате поваров и расходует большие суммы на приобретение продуктов питания, в то время как детям полагается лишь минимальный прием пищи. Данные отдельных наблюдений дают основание полагать, что приготовляемая в школьной столовой пища может продаваться на уровне школы с коммерческой целью. В таком случае, использование этих средств – собираемых посредством такой коммерческой деятельности, которая, в действительности, во многом субсидируется местными органами управления – остается неизвестным.

Коммунальные услуги, товары и другие услуги

74. Рассматривая статистическую взаимосвязь на муниципальном уровне между характеристиками школы и различными видами расходов на товары и услуги, можно выделить некоторые резко выделяющиеся значения в части потребления.

²¹ На самом деле, в 3 из них израсходованная сумма из расчета на одного бенефициара более, чем в 200 раз превышает размеры нормативной установленной субсидии.

Обзор государственных расходов

В данном случае таковыми являются расходы на электричество, горючее и газ, уголь и другие товары и услуги. В целом, можно было бы сэкономить около 200 млн. сомов²².

Непреподавательский состав

75. В 2010 г. преподавательский состав составлял точно одну треть всего штата общеобразовательных школ. Численность преподавателей из расчета на учащихся, числящихся в учебном заведении, соответствовала показателям, наблюдаемым в странах ОЭСР, данные по которым имеются в наличии (см. Таблицу 11). Кроме того, согласно данным о школьных бюджетах за 2010 г. в Кыргызской Республике было около 34,1 единиц преподавательского состава на 1 000 учащихся – по сравнению с 35,2 в средней стране ОЭСР. Однако численность преподавательского состава значительно варьирует в зависимости от той или иной страны – от 12,4 на 1 000 учащихся в Греции, до 56,1 на 1 000 учащихся в Италии. Это дает основание полагать, что Кыргызская Республика могла бы изыскать некоторые возможности для небольшого ограничения преподавательского состава.

Таблица 11. Численность преподавательского состава на 1 000 учащихся в группе отобранных стран

	Профессиональная поддержка для учащихся	Руководство школы и высшего уровня	Административный персонал школы и высшего уровня	Технический и обслуживающий персонал	Общий преподавательский персонал
Австралия	2,3	.	20,5	2,9	25,7
Чешская Республика	7,6	4,3	19,5	16,8	48,3
Франция	.	4,7	5,3	8,3	18,3
Греция	.	10,7	1,4	0,3	12,4
Венгрия	2,5	.	9,5	22,8	36,3
Исландия	5,7	11,7	4,8	24,6	46,8
Италия	10,8	2,7	14,0	28,6	56,1
Япония	5,5	5,6	4,9	5,8	21,8
Мексика	1,1	6,3	18,0	5,9	31,3
Норвегия	4,4	8,3	.	5,7	18,5
Соединенные Штаты Америки	9,7	5,2	10,0	27,1	52,0
Чили	0,5	4,3	1,2	16,3	22,4
Словения	9,4	4,5	.	.	13,9
в среднем по ОЭСР	5,0	5,8	10,8	13,5	35,2

Источник: ОЭСР, Краткий обзор образования (2009) и расчеты специалистов ВБ.

76. Существующие механизмы основываются на нормах и безусловном финансировании из республиканского бюджета. В настоящее время система норм диктует количество открываемых должностей.^{23 24} Центральное казначейство обязано финансировать заработную плату преподавательского состава посредством категориального гранта – даже в том случае, если фактическое количество должностей превышает установленные требования.

77. Существующие нормы вызывают большие различия в распределении финансовых ресурсов. Многие должности, в действительности, определены без

22 См. Подробности о методологии в Приложении 2.

23 Однако на практике нормы не применяются.

24 См. приложение 1.

учета фактического контингента учащихся. Более того, некоторые нормы являются довольно сложными и определяются исходя из площади – в особенности это касается обслуживающего персонала. Например, нормами определено, что штатная единица уборщика определяется из расчета на каждые 500 м² поверхности пола. Кроме того, штатная единица садовника определяется из расчета на каждый гектар возделываемой территории. Как показано на Рисунке 24, моделирования таких требований создают очень большое разнообразие штатных единиц для школы данного размера. Для типичной школы с 20 классами теоретическое количество штатных единиц может находиться в любых пределах от 1,5 до 31. Расхождения между фактическими нуждами и требованиями в отношении установленных норм также, как правило, растут в зависимости от размера школы (Рисунок 25).

Рисунок 24. Нормативно установленная численность уборщиков и садовников относительно общего количества классов

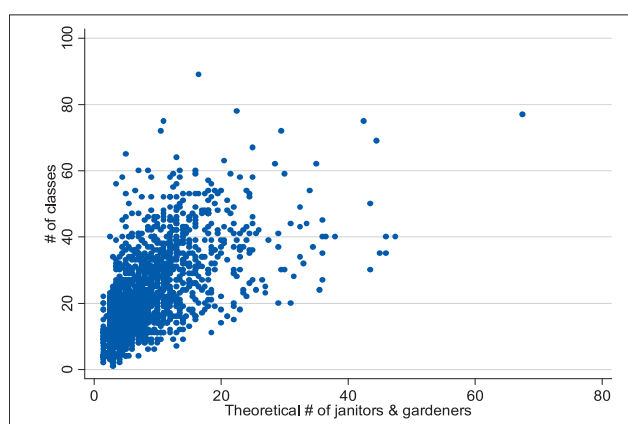
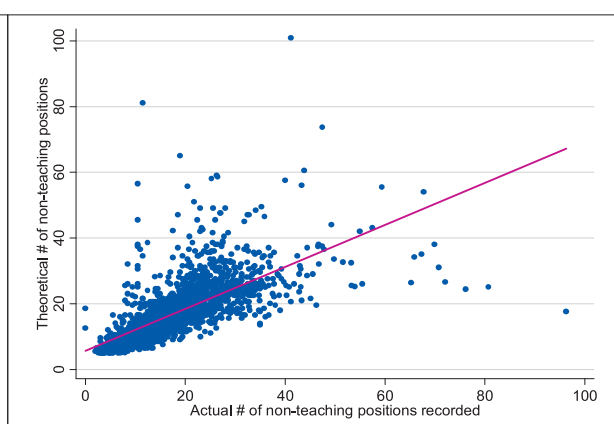


Рисунок 25. Фактическое количество преподавательских должностей относительно теоретического количества, основанного на нормах



Источники: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием ОШ-1, паспортных данных школ (2010) и данных о школьных бюджетах (2010).

78. Данные, необходимые Министерству для мониторинга норм, отсутствуют. Например, в централизованном источнике данных отсутствуют фактические данные о площадях, которые должны использоваться для расчета распределения штатных единиц. Министерство образования и науки КР собрало в 2010 г. данные школьных паспортов, охватывающие, в действительности, большой объем информации об инфраструктуре. Однако надежность этих данных оказалась неудовлетворительной, поскольку информация часто была либо искаженной, либо очевидно неверной. Более того, учитывая большие бюджетные последствия применения таких данных об инфраструктуре, они должны собираться по каждой школе независимым органом²⁵. Поскольку данные об инфраструктуре вряд ли будут значительно меняться от одного года к другому, руководство школ может каждый год сообщать об изменениях, с последующей проверкой центральными органами группы случайно отобранных школ.

79. Большинство школ не соответствуют нормам. Логичным следствием неэффективности установленных законодательством норм и отсутствия надежных и прозрачных данных является несоблюдение установленных норм местными органами управления. В целом, корреляция между теоретическим количеством должностей, определенным правилами и характеристиками школ, и фактическим количеством преподавательских должностей, зарегистрированным в 2009-2010 гг. в данных о школьных бюджетах, составляет лишь около 0,66. Как

²⁵ Такие как Национальный статистический комитет или Министерство образования и науки КР.

показано на Рисунке 26, фактическое количество открытых должностей значительно варьирует между двумя школами с аналогичными требованиями. Для типичной школы с, примерно, 17 теоретическими преподавательскими должностями, фактическое количество открытых в 2009-2010 гг. должностей варьировало от 12,5 до 96,5.

80. Нормы, очевидно, являются несбалансированными. Еще одним свидетельством того, что законодательно установленные требования могут быть слишком свободными, является то, что фактическая численность преподавательского состава гораздо меньше количества создаваемых должностей (см. Рисунок 27). Согласно данным о школьных бюджетах за 2010 г., в каждой школе было создано, в среднем, около 17,7 преподавательских должностей, по сравнению с 16,9 продиктованными нормами теоретическими должностями, и лишь 15,9 должностей были фактически заняты работниками.

81. Существует явный разрыв между количеством служащих, указанным в статистике Казначейства, и данными, консолидированными исходя из данных по школам. Данные Казначейства о преподавательском составе ниже на 4%, в то время как данные о преподавательском составе ниже на 8,5%. Такая неопределенность относительно штатной численности имеет серьезные последствия для бюджета и дает основание полагать, что стимулирование сбора и сверки данных должно быть одной из приоритетных задач. Однако это также может отображать и тот факт, что некоторые работники сектора образования могут совмещать несколько должностей.

Рисунок 26. Фактическая численность преподавательского состава по сравнению с количеством открытых должностей

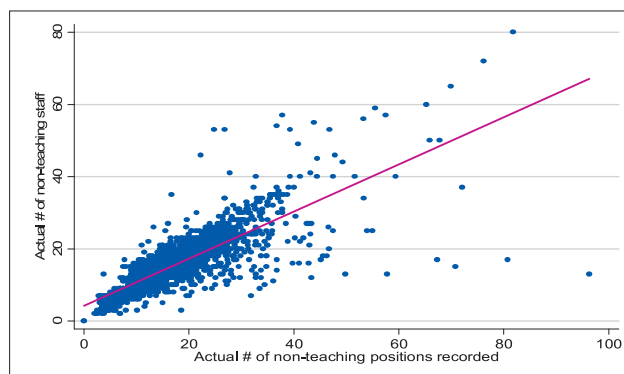
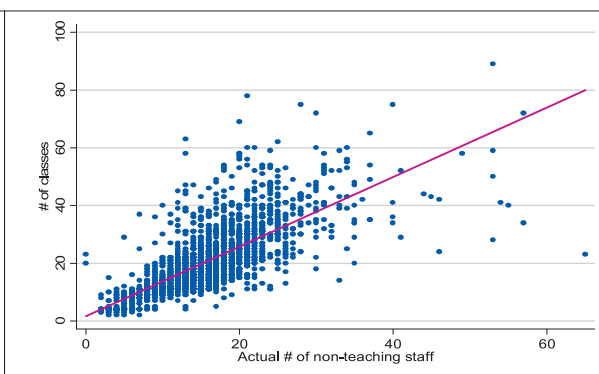


Рисунок 27. Фактическая численность преподавательского состава по сравнению с количеством классов в школе



Источники: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных ОШ-1 и данных о школьных бюджетах (2010). К классам не относятся классы в школах-интернатах.

82. Более того, существуют большие различия в численности преподавательского состава по годам. По данным Казначейства, численность преподавательского состава внезапно резко сократилась в 2011 г., особенно среди обслуживающего технического персонала, снизившись с 15 904 до 8 966 человек. Поскольку численность обслуживающего технического персонала уже и так была весьма высока, подобное изменение является положительным. Вместе с тем, по данным Казначейства, число учителей выросло почти так же – с 69 062 до 75 502 человек. Одновременный внезапный скачок количества педагогических должностей ослабил усилия, приложенные в отношении преподавательского состава. Однако, при этом необходимо отметить, что число учителей, фактически нанятых по состоянию на сентябрь 2010 г. и зарегистрированных в ОШ-1, напротив, оказалось

гораздо ниже, чем в предыдущем году. Поэтому, учитывая ранее упомянутый текущий разрыв между централизованной статистикой и тем, что учитывается на уровне школ, недавнее сокращение численности обслуживающего технического персонала должно быть подтверждено посредством дальнейшего сбора данных на уровне школ.

83. Численность созданных и фактически заполненных штатных единиц преподавательского состава должна учитываться в формах ОШ-1 – в точности как и численность преподавательских должностей – чтобы обеспечить возможность более тщательного мониторинга и применения норм. Каждый отдельный вид должностей должен регистрироваться отдельно, с тем, чтобы позволить ответственным за надзор министерствам точно проверять запросы относительно указанных в правилах конкретных норм, установленных в отношении школ.

Таблица 12. Штат и учащиеся общеобразовательных школ
(численность персонала, если не указано особо)

	2010 г.	2011 г.	2012 г. (прогноз)
Преподавательский состав – данные Казначейства	69 062	75 502	77 002
Преподавательский состав – ОШ-1	71 880	67 882	-
Административный и руководящий – Казначейство	16 528	15 205	15 772
Технический и обслуживающий – Казначейство	15 904	8 966	8 966
Всего преподавательский состав – бюджетные данные	35464	-	-
Всего – ДАННЫЕ Казначейства	101 494	99 673	101 740
Всего – данные ОШ-1 и данные о школьных бюджетах	107 345		-
Контингент учащихся в государственных общеобразовательных школах – ОШ-1	1 041 251	1 020 861	-
Численность преподавательского состава на 1 000 учащихся – Казначейство	31,1	23,7	-
Численность преподавательского состава на 1 000 учащихся – бюджет	34,1	-	-
Численность общего персонала на 1 000 учащихся – Казначейство	97,5	97,6	-
Численность общего персонала на 1 000 учащихся – Бюджет	103,1	-	-

Источник: Данные Казначейства, ОШ-1 и о школьном бюджете (2010).

84. Финансирование преподавательского состава должно определяться независимо от фактического количества штатных единиц, созданных на уровне школы, и должно основываться лишь на численности учащихся. Существующая совокупность норм неактуальна, поскольку ограничивает возможности адаптации школами численности своих кадров с учетом местных потребностей. Для решения проблемы неэффективности и достаточности кадрового обеспечения, нормы в отношении преподавательских должностей можно было бы упразднить, тогда как от центрального бюджета потребуются покрытие расходов на выплату заработной платы преподавательскому составу разовым грантом, основанным на общей численности учащихся. Местные власти будут обладать полномочиями по организации кадрового обеспечения своих школ так, как считают необходимо, наряду с этим гарантируя разумные расходы. Например, поддержание средней численности преподавательского состава на уровне менее 30 должностей из расчета на 1 000 учащихся позволило бы сэкономить в 2011 г. около 143 млн. сомов.

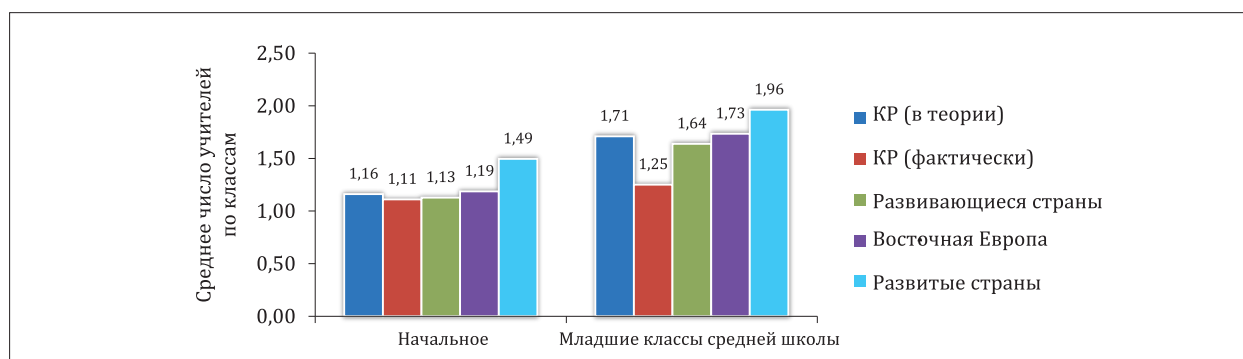
Преподавательский состав

85. Число учителей продиктовано двумя параметрами: размером классов и структурой учебного плана. Эти нормы требуют, чтобы для каждого отдельно взятого класса создавалось определенное количество штатных преподавательских единиц. Первый параметр обсуждается в следующем разделе, связанном с объединением школ.

86. На первый взгляд, количество создаваемых на уровне школы преподавательских должностей вполне соответствует международным показателям, взятым для сравнения. Как показано на Рисунке 28, около 1,70 педагогической должности было открыто в 2010 г. на каждый класс в сфере начального среднего образования, по сравнению с 1,73 в восточно-европейских странах. Однако, на практике, в 2010 г. значительная доля открытых преподавательских должностей (около 4%) осталась незаполненной, а фактическое число учителей, нанятых для работы в каждом отдельно взятом классе, было гораздо меньше, чем в учреждениях неполного среднего образования – около 1,25 учителя на класс.

87. Школы не справились с выполнением тяжелых требований учебного плана в 2010 г. Вместе с тем, новые правила о заработной плате учителей ограничи еженедельное количество часов преподавания на 1 штатную единицу 27 часами, таким образом, требуя от многих местных властей повышения штатного числа учителей. Это дает основание полагать, что, для приведения размеров преподавательского состава в соответствие с тем уровнем, который является устойчивым в бюджетном отношении, может потребоваться реструктуризация (упрощение) учебных планов в младших и старших классах средней общеобразовательной школы.

Рисунок 28. Среднее число учителей по классам в Кыргызской Республике и других странах
(число учителей на класс)



Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием данных Казначейства (BOOST).

Консолидация сети школ

88. Сеть школ расширялась несмотря на незначительное сокращение контингента учащихся. Контингент учащихся общеобразовательных учреждений Кыргызской Республики неуклонно сокращался на протяжении многих лет (Таблица 13). Общий контингент учащихся сократился на 8,5% за период с 2006 по 2011 гг.. Вместе с тем, количество школ регулярно увеличивалось: более 60 новых школ было открыто с 2006 г. Как следствие, средний размер школы стремительно сокращался – с 525 учащихся в 2006 г. до 460 учащихся в 2012 г. Средний размер класса также сокращался с 2006 г. – в среднем, на 1 ученика в год. Такое изменение является основанием для беспокойства, поскольку школы и классы меньшего размера требуют

больших затрат (из расчета на одного ученика), не способствуя при этом улучшению качества образования.

Таблица 13. Изменение сети общеобразовательных школ с 2005-2006 гг. по 2010-2011 гг.
(количество школ и среднее количество учащихся из расчета на одну школу и на класс)

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Количество школ	2136	2150	2168	2188	2191	2197	2201
Средний размер школы	525	511	501	483	475	466	460
Средний размер класса	24,2	23,9	23,7	23,4	23,3	23,2	23,5

Источник: ОШ-1.

89. Другие страны региона, столкнувшиеся с аналогичным демографическим спадом, отреагировали уменьшением размеров сетей своих школ. Например, Литва, Болгария, Румыния и Молдова консолидировали свои сети в соответствии с сокращающимся числом учащихся. В Кыргызской Республике имеется три потенциальных сценария консолидации сети школ: (i) объединение небольших классов в рамках отдельных школ; (ii) закрытие и слияние маленьких школ со школами, расположенными в том же населенном пункте; (iii) сочетание обоих вариантов. Классы объединяются таким образом, чтобы максимальное число учащихся в каждом классе было близким к законодательно установленной норме – 30 человек. Однако в тех школах, в которых уже имеются классы, превышающие эту норму, классы не поделены. Это позволило бы объединить 777 классов по стране, причем больше всего классов было бы объединено в Оше, Ошской, Баткенской и Джалал-Абадской областях (см. Таблицу 14).

Таблица 14. Моделирование объединения школ и классов
(количество школ и классов)

	Количество классов		Количество закрытых школ	Количество классов		Всего закрыто классов	
	Факт. в 2011 г.	После объединения классов		После закрытия школы	После того и другого	Кол-во классов	(в %)
Иссык-Кульская	3 841	3 806	16	3 771	3 688	153	4,0
Джалал-Абадская	9 369	9 226	76	9 090	8 710	659	7,0
Нарынская	2 674	2 627	20	2 535	2 430	244	9,1
Баткенская	4 312	4 194	29	4 183	3 995	317	7,4
Ошская	9 694	9 554	83	9 384	8 996	698	7,2
Таласская	2 253	2 171	16	2 161	2 035	218	9,7
Чуйская	6 258	6 202	55	6 028	5 769	489	7,8
Бишкек	4 102	3 965	13	4 056	3 863	239	5,8
город Ош	1 646	1 627	4	1 625	1 588	58	3,5
Всего	44 149	43 372	312	42 833	41 074	3075	7,0

Источник: Расчеты специалистов ВБ из ОШ-1 (2010/2011 гг.).

90. Одновременная консолидация, как маленьких классов, так и маленьких школ позволила бы сократить количество классов на 3 075 единиц, т.е. почти на 7% всех классов, функционирующих в 2011 г. Школы считаются маленькими в том случае, если среднее число учащихся в классах по всем видам секций составляет менее 5, где под секциями понимаются группы внутри класса данного уровня – т.е. начального (1-4 классы), неполного среднего (5-9 классы) или старших классов

средней общеобразовательной школы (10-11 классы) – на каждом языке преподавания (которыми могут быть кыргызский, русский, узбекский или таджикский). Это определение не допускает закрытие школ хорошего размера, но с несколькими языками преподавания или уровнями образования. Наконец, закрытие школы рассматривается лишь в том случае, если все учащиеся могут быть перемещены в другую школу в пределах того же населенного пункта. В 2011 г. этим критериям соответствовали около 312 из 2 197 зарегистрированных в базе данных ОШ-1 школ. Оптимизация сети школ может происходить, в основном, в Джалал-Абадской, Ошской и Чуйской областях. Такая консолидация сети школ позволит закрыть примерно на 539 больше школ.

91. Консолидация сети школ может создать возможности для значительной экономии на преподавательских должностях – до 500 млн. сомов (в ценах 2011 г.) на одной лишь заработной плате преподавательского состава. Объединение классов также позволило бы сократить количество избыточных преподавательских штатных единиц, определяемое по фактическому количеству учителей по классам выше среднего. Результаты показаны в Таблице 15. Более того, консолидация сети школ также позволит сократить численность непреподавательского состава и расходы на товары и услуги²⁶. Общая экономия на товарах и услугах в результате консолидации сети школ могла бы составить до 100 млн. сомов – в ценах 2011 г. (см. Таблицу 15). Однако закрытие школы приведет к увеличению транспортных расходов для учащихся, которые не рассматриваются здесь в связи с отсутствием доступа к необходимым для расчетов географическим данным. Объединение школ также, скорее всего, приведет к сокращению расходов на непреподавательский состав, позволяя сэкономить до 185 млн. сомов – в ценах 2011 г.

Таблица 15: Изменение структуры преподавательских должностей после консолидации сети (численность учителей)

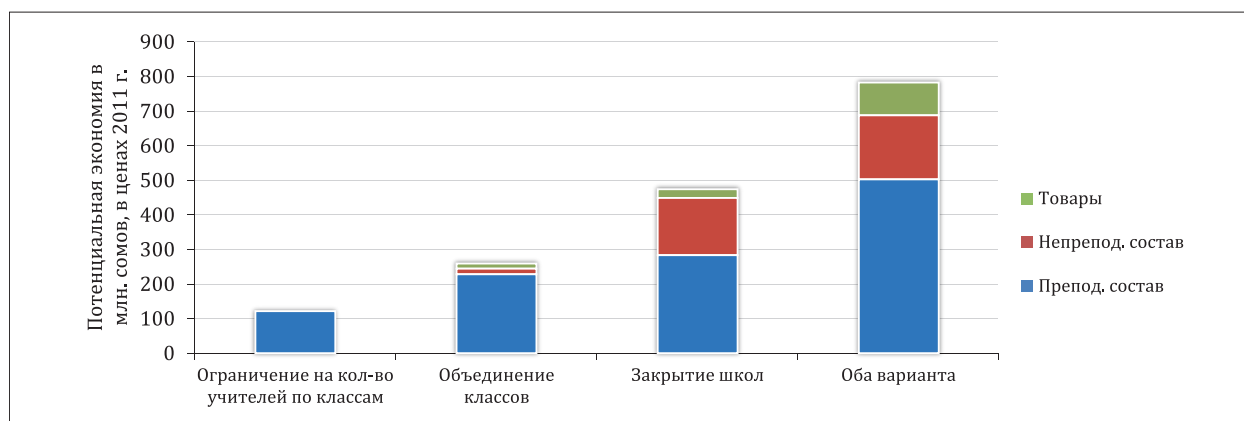
Регион	Факт	Лимит на кол-во учителей по классам	Объединение классов	Закрытие школы	Оба варианта
Иссык-Кульская область	6 408	5 975	5 912	5 884	5 760
Джалал-Абадская область	13 413	14 088	13 893	13 747	13 284
Нарынская область	5 485	4 155	4 069	3 953	3 776
Баткенская область	6 496	6 696	6 530	6 530	6 280
Ошская область	15 829	14 553	14 371	14 176	13 701
Таласская область	3 555	3 424	3 307	3 298	3 129
Чуйская область	7 704	9 192	9 123	8 885	8 563
город Бишкек	6 467	6 177	5 932	6 098	5 793
город Ош	2 525	2 330	2 302	2 295	2 247
Всего: преподавательских должностей	67 882	66 590	65 439	64 866	62 533
Процентное изменение	-	-1,9%	-3,6%	-4,4%	-7,9%
Экономия в млн. сомов (в ценах 2011 года)		122,0	230,6	284,7	504,9

Источник: Расчеты сотрудников.

26 Поскольку капитальные расходы в сфере общего образования и так уже скудны, консолидация сети в данной области не приведет ни к какой экономии.

92. В целом, консолидация сети школ могла бы привести к валовой экономии в размере до 785 млн. сомов (в ценах 2011 г.) в системе общего среднего образования. Однако эта экономия будет частично нейтрализована расходами, связанными с транспортировкой учащихся в близлежащие школы, модернизацией инфраструктуры принимающей школы, и расходами на пакеты выходного пособия для работников. Политики должны быть осведомлены о социально-экономических издержках, связанных с оптимизацией сети школ, но также должны помнить о размерах экономии бюджетных средств, которая может быть получена таким образом. Для страны, сталкивающейся со значительными бюджетными ограничениями, такому варианту повышения эффективности системы образования необходимо уделить должное внимание.

Рисунок 29. Ориентировочная потенциальная экономия, связанная с консолидацией сети
(млн. сомов)



5. Улучшение качества

Кыргызская Республика в международной перспективе

93. Качество образования, предоставляемого кыргызстанской образовательной системой, не соответствует тому, чего можно было бы ожидать, учитывая уровень развития страны. Кыргызская Республика заняла последнее место среди 74 стран, участвовавших в PISA за 2009 год. Согласно исследованию PISA, лишь 17,6% все еще обучающихся в школе пятнадцатилетних подростков были функционально грамотными²⁷.

94. Более того, успеваемость пятнадцатилетних подростков по таким предметам как математика и естествознание также очень низка в региональном сравнении. Как показано на Рисунке 30, по своей успеваемости учащиеся в Кыргызской Республике отстают на полгода от Тамилнаду (Индия) – штата с примерно такими же социально-экономическими условиями – и на несколько лет от других стран Центральной Азии и Кавказа²⁸.

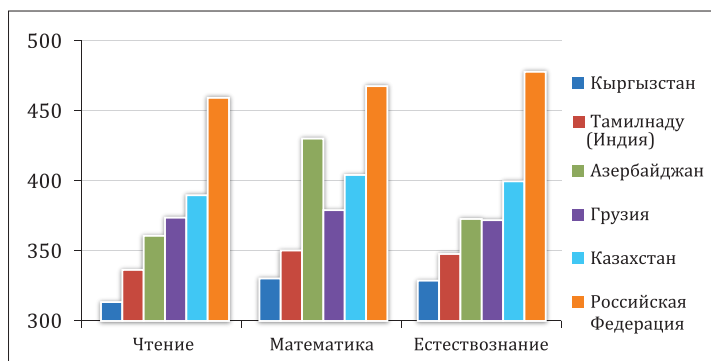
95. Качество образования в стране является, в среднем, не только ограниченным, но также весьма неоднородным. Кыргызская Республика заняла 12-ое место среди 44 стран с низким и средним уровнем доходов, принявших участие в очередном

²⁷ Согласно определению ОЭСР, лицо является функционально грамотным, если может заниматься всеми теми видами деятельности, в которых грамотность необходима для эффективного функционирования его группы и сообщества.

²⁸ Разрыв в размере 40 баллов оценки PISA условно связан с одним годом обучения.

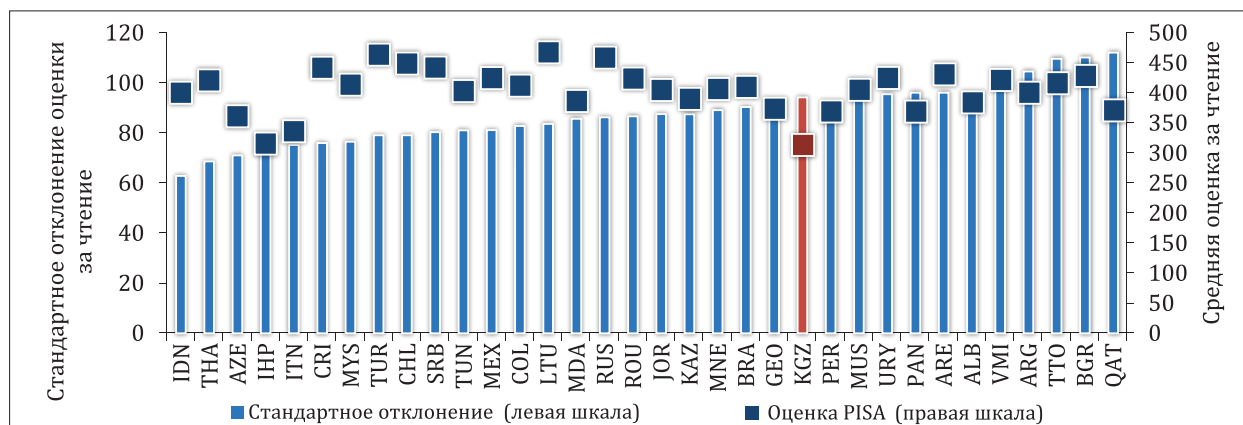
раунде PISA в 2009 г., по таким показателям как различия в оценках за чтение (Рисунок 31). Стандартное отклонение оценок за чтение составило около 95% от среднего показателя по ОЭСР за 2009 г., в то время как средняя успеваемость была примерно на 200 баллов ниже. Для сравнения, оценки за чтение в индийских штатах Тамилнаду и Химачал-Прадеш составляют лишь 75% от среднего показателя по странам ОЭСР. Более того, столь значительные различия редки для страны, являющейся одной из республик бывшего Советского Союза.

Рисунок 30. Средние оценки PISA за 2009 год в Кыргызской Республике и взятых для сопоставления странах.
(оценки PISA; 500 = в среднем по ОЭСР)



Источник: Расчеты сотрудников с использованием данных ОЭСР-PISA за 2009 год.

Рисунок 31. Различия в оценках за чтение в развивающихся странах
(среднее значение по ОЭСР составляет 100 – для стандартного отклонения, и 500 – для оценки за чтение)



Источник: Расчеты сотрудников с использованием стандартного отклонения оценки чтения в рамках PISA за 2009 год.

96. Различия в успеваемости учащихся в Кыргызской Республике коренятся в неравных условиях обучения, которые приносят пользу детям разного социально-экономического происхождения. Как показано на Рисунке 32, социально-экономические факторы играют гораздо большую роль для успеваемости учащихся в Кыргызской Республике, нежели в средней развивающейся стране. Данный конкретный аспект равенства представляет серьезную проблему для страны, поскольку было обнаружено, что системы образования с более равнодоступными возможностями работают более успешно и эффективно, нежели менее равноправные системы.

97. Значительные различия, связанные с социально-экономическими условиями, объясняются совокупностью ряда характеристик образовательных систем. К ним относятся: (i) неравномерный доступ к дошкольному образованию, в котором наблюдается значительный перекокс в сторону благополучных в социальном отношении детей городской местности; (ii) региональные различия в качестве преподавания и обеспечения учебниками; (iii) неравномерные показатели и эффективность преподавания между школами, в которых преподавание осуществляется на русском или на других языках.

Рисунок 32. Воздействие социально-экономических факторов на успеваемость учащихся
(скорректированный коэффициент детерминации (R^2), значения от 0 до 1)



Источник: Расчеты сотрудников с использованием данных ОЭСП-PISA за 2009 г. На рисунке показан скорректированный коэффициент детерминации (R^2) регрессия по обычному методу наименьших квадратов для оценки чтения по социально-экономическому индексу ОЭСП (ESCS) – либо только на индивидуальном уровне, либо также на уровне школы (в среднем).

Местные различия в предоставлении и функционировании образования

98. Как Национальное оценивание образовательных достижений учащихся, так и исследования PISA отмечают, что успеваемость учащихся является неравномерной в зависимости от того или иного региона. Как показано на Рисунке 33, средний разрыв в оценках за чтение между Бишкеком и средним показателем по стране варьирует от 60 до почти 100% стандартного национального отклонения. Такие области как Ошская, Баткенская, Таласская и Джалал-Абадская особенно сильно отстают от остальной страны. Выводы НООДУ и исследований PISA, в целом, совпадают – за исключением города Ош.

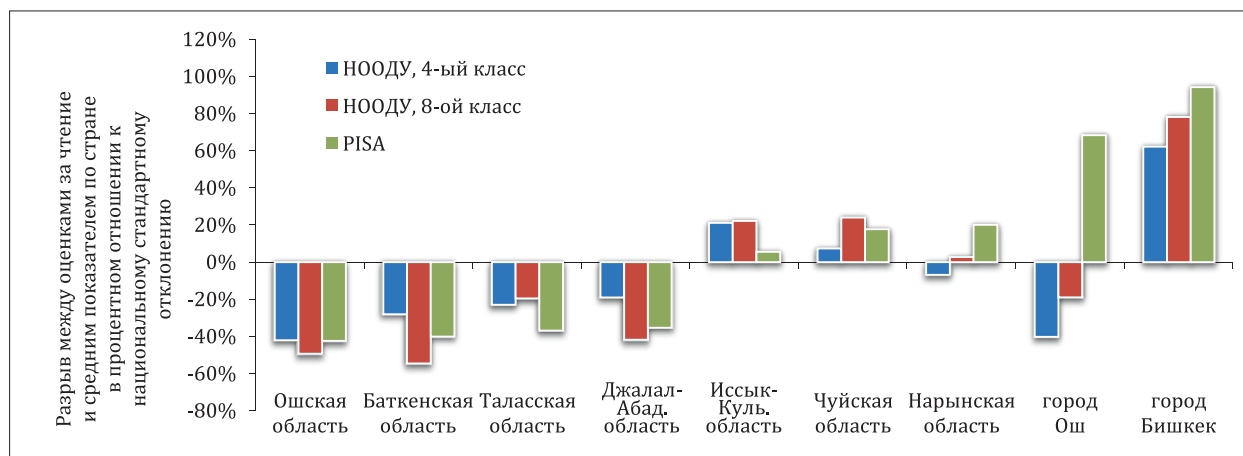
99. Региональные разрывы можно разложить на несколько определяющих факторов (см. методологию в Приложении 1). Прежде всего, “пассивные факторы” сгруппированные по характеристикам учащихся и школ, имеющим значение для показателей обучения, но не могут быть затронуты политикой – по крайней мере, в среднесрочной перспективе. Исследование PISA позволяет оценить, например, частное влияние следующих факторов: родной язык, пол, месяц рождения, социально-экономическое происхождение, иммиграционный статус и состав семьи²⁹. Эти пассивные факторы играют значительную роль на индивидуальном уровне, а также на уровне школ (поскольку среднее происхождение учащихся затрагивает показатели успеваемости их сверстников из-за “эффекта сверстников” В зависимости от конкретных исследуемых характеристик, эффект сверстников может быть втрое сильнее индивидуального эффекта. Поэтому их включение имеет решающее значение для оценки в отношении влияния остальных факторов).

100. Приоритетом является улучшение использования более эффективных стратегий обучения. После того, как учтены пассивные факторы, можно оценить воздействие конкретных ресурсов и правил/методов на успеваемость учащихся (см. Рисунок 34). Поразительно, но факт, что улучшение знаний об эффективных стратегиях обучения оказывается наиболее эффективным способом стимулировать повышение успеваемости учащихся. Это заключение не является исключительным

²⁹ Семья может быть нуклеарной (полной), с одним родителем-одиночкой, смешанного или неизвестного состава. Учащиеся могут быть либо местными уроженцами, либо представителями первого или второго поколения мигрантов.

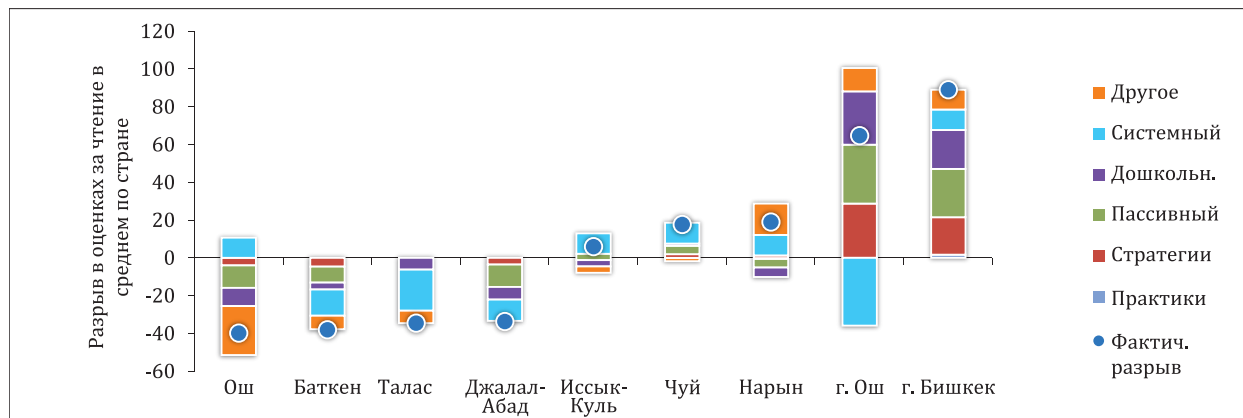
и не ограничивается одной лишь Кыргызской Республикой: было установлено, что стратегии обучения являются важными для успеваемости учащихся в каждой образовательной системе, принимавшей участие в PISA. В среднем, повышение эффективности использования лучших стратегий обучения на одно стандартное отклонение ОЭСР связано с улучшением показателей чтения, эквивалентным примерно полутора годам обучения в школе (60 баллов), см. Таблицу A4-1 (Приложение 4).

Рисунок 33. Региональные различия в успеваемости учащихся по чтению
(в процентах)



Источник: Расчеты сотрудников с использованием данных из НООДУ за 2009 г. и PISA за 2009 г..

Рисунок 34. Разбивка разрывов между показателями оценки по чтению со средними по стране показателями (баллы оценки PISA)

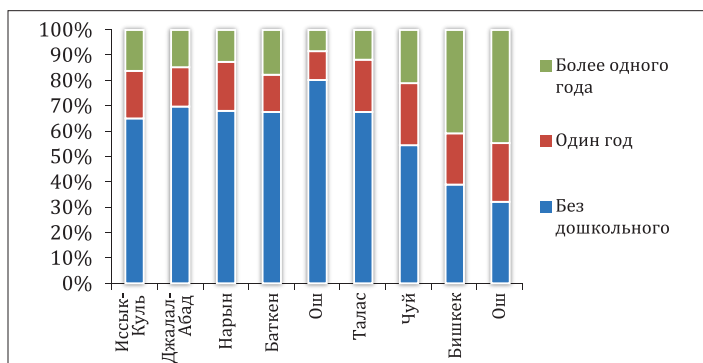


Источник: Расчеты сотрудников с использованием данных PISA о результатах оценки чтения за 2009 г. Индивидуальные оценки за чтение регрессируют по нескольким индексам (подробнее в Приложении 1), охватывая влияние: (i) всех пассивных факторов – таких как возраст, пол, социально-экономическое положение, родной язык, иммиграционный статус и состав семьи; (ii) участие в дошкольной подготовке; (iii) осведомленность об эффективных стратегиях обучения; (iv) педагогическая практика; (v) региональные фиксированные эффекты для измерения системных факторов. Используя множители, оцениваемые в рамках данной регрессии по обычному методу наименьших квадратов, можно рассчитать то, насколько разрыв между региональными показателями и средним показателем по стране может быть отнесен на счет каждого из конкретных факторов.

101. Неравномерность эффективных стратегий обучения также способствует углублению региональных различий. В Кыргызской Республике отдача от эффективных стратегий обучения является величиной такого же порядка (см. Таблицу A4-1, Приложение 4). Более того, разница по областям в плане осведомленности и применения наиболее эффективных стратегий обучения может создавать разрыв между городом и селом соответствующим 20-30 баллам.

102. Крайне неравномерный доступ к дошкольной подготовке также является одной из основных причин возникновения различий в показателях эффективности между регионами. Например, доступ к дошкольному образованию создает 40-балльный разрыв в чтении, соответствующий одному году обучения в школе, между пятнадцатилетними учащимися, проживающими в город Оше, и теми, кто живет в сельской местности Ошской области (Рисунок 35). Более того, как показано на Рисунке 35, охват дошкольным образованием пятнадцать лет назад был более существенным и менее несправедливым, чем в 2012 г.³⁰ Вследствие этого, разница в показателях работы школ, которая будет обусловлена существующими различиями в охвате дошкольным образованием, скорее всего даже будет больше нынешней разницы.

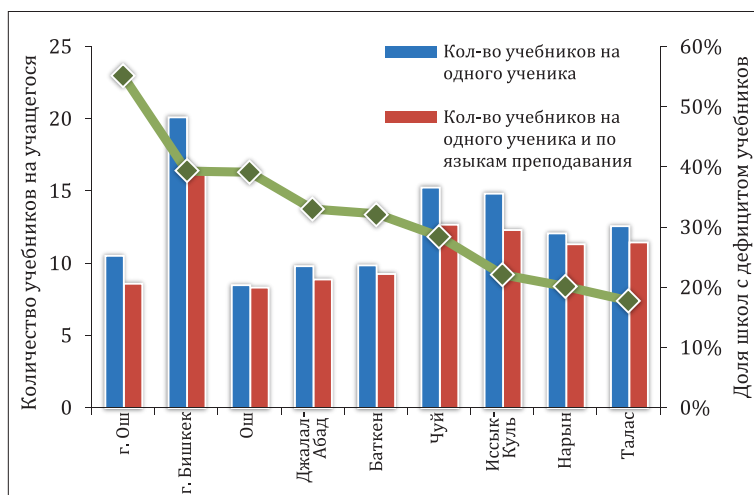
Рисунок 35. Посещение дошкольных учреждений нынешними учащимися в возрасте 15 лет, PISA 2009 г.
(в процентах)



Источник: PISA 2009 г.

103. Обеспечение учебными материалами может быть весьма неравномерным по стране. Однако никаких подробных данных о фактическом наличии учебников собрать не удалось. Действительно, нам известно лишь общее количество книг в школьных библиотеках. Информация о соответствии (имеющиеся учебники могут не соответствовать требованиям учебного плана или языку преподавания) обеспечения книгами и их качестве отсутствует. Как

Рисунок 36. Среднее обеспечение учебниками по областям, 2010 г.



Источник: ОШ-1, 2010 г.

показано на Рисунке 36, количество учебников из расчета на учащихся значительно варьирует в зависимости от той или иной области. Более того, доля школ с нехваткой книг остается значительной, варьируя от 20 до 55% – в зависимости от региона.

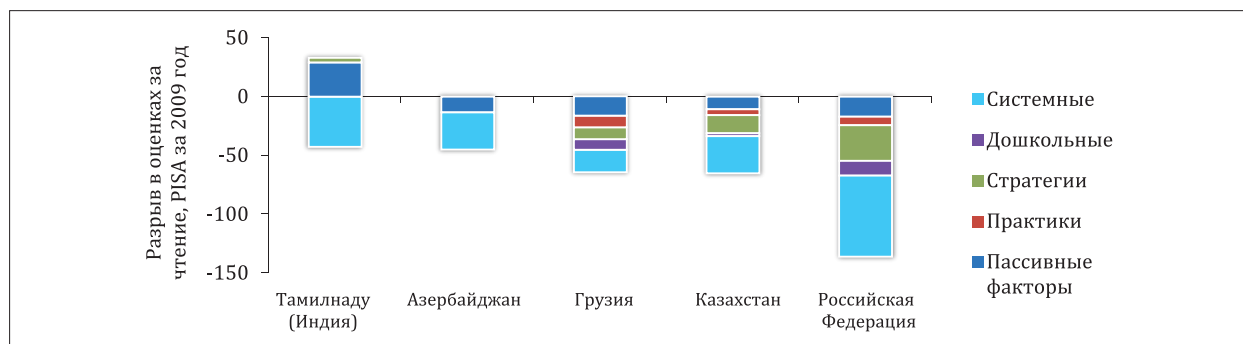
Определяющие факторы и варианты улучшения качества образования

104. Используя методологию, подробно описываемую в Приложении 1, данные о разрыве между показателями чтения с показателями других странах региона можно разделить на несколько вышеозначенных ключевых компонентов. К таковым относятся: (i) пассивные факторы; (ii) дошкольное образование, участие и возраст поступления; (iii) педагогическая практика; (iv) стратегии обучения;

³⁰ Пространственные различия в приобретении дошкольного образования среди пятнадцатилетних в 2009 г. были обусловлены различиями в показателях охвата в 1997 г.

(v) системный эффект, который объединяет воздействие всех характеристик образовательной системы, затрагивающих все школы. Качество учебного плана, общие знания учителей, школьные расписания являются другими факторами, также способными оказывать воздействие на эффективность образования, но не учитываемыми должным образом в рамках исследования PISA. Результаты разбивки представлены на Рисунке 37.

Рисунок 37. Разбивка пробела в оценке чтения с показателями взятых для сопоставления стран (баллы оценки PISA)



Источник: Расчеты сотрудников с использованием регрессии по обычному методу наименьших квадратов для оценки чтения в рамках PISA за 2009 и последующие годы. Модель также учитывает, в качестве “пассивных факторов” социально-экономический индекс, иммиграционный статус, иностранный язык (родной язык, отличающийся от языка преподавания), возраст, пол, состав семьи – как на индивидуальном уровне, так и на уровне школ (средневзвешенное значение), индекс педагогической практики, построенный на основании вопросов, оценивающих дисциплинарный климат, регулярную педагогическую практику и практические задания, индекс стратегии обучения, участия в дошкольной подготовке и фиксированные эффекты в стране (системный фактор). Более подробно см. в приложениях.

Дошкольное образование и возраст поступления

105. Охват дошкольной подготовкой в Кыргызской Республике все еще очень низок и является реальным препятствием для успеваемости учащихся. Учащиеся теряют от 10 до 15 баллов за умение читать, оцениваемое в рамках PISA, из-за отсутствия надлежащей подготовки. Однако страна расходует значительную часть государственных ресурсов на дошкольное образование. Результаты недавнего исследования SABER по оценке образования детей младшего возраста показали, что значительные недостатки на уровне дошкольной подготовки связаны с большой сосредоточенностью на государственных детских садах, работающих по восемь часов в день, которые посещают дети в возрасте от трех до шести лет, и которые присутствуют, в основном, в городской местности.

106. Международный опыт дает основание полагать, что дошкольное образование является более эффективным тогда, когда охватывает несколько лет, и программы с несколькими часами в день были сочтены настолько же эффективными, что и программы, рассчитанные на полный рабочий день. Это согласуется с данными PISA – как на международном уровне, так и по Кыргызской Республике. В среднем по всем участвующим странам, отдача от двух или более лет дошкольной подготовки вдвое больше отдачи от одного года дошкольной подготовки. В Кыргызской Республике данный контраст является даже еще более ярким, поскольку успеваемость детей, посещавших дошкольные учреждения на протяжении всего лишь одного года, лишь незначительно выше успеваемости тех, кто вообще не посещал дошкольные учреждения. Однако учащиеся, посещавшие дошкольные учреждения на протяжении двух или более лет, как правило, получают на 40 баллов больше в возрасте пятнадцати лет.

107. Уход от существующей модели государственных детских садов позволил бы добиться четырехкратного расширения охвата без увеличения затрат. Поскольку государственные детские сады работают целый день, они в настоящее время оснащены кухней и помещениями для сна, что значительно сокращает пространство, которое может быть использовано для занятий. Исходя из этого, в рамках одного из последних исследований, проведенных при поддержке ЮНИСЕФ, был предложен поэтапный переход государственных детских садов и других дошкольных учреждений к сменной системе. Переход к полудневым программам также позволил бы превратить спальни в комнаты для занятий, высвобождая половину инфраструктуры для умножения их потенциала на величину, составляющую до четырех³¹. Такая величина согласуется с тем обстоятельством, что расходы из расчета на одного учащегося в дошкольных учреждениях, как правило, втрое выше, чем в начальной школе.

108. Также необходимо отметить, что дети в Кыргызской Республике, как правило, поступают в начальную школу довольно поздно. В 2009 г. лишь менее 25% всех поступивших в начальную школу в Кыргызской Республике детей были в возрасте до семи лет, по сравнению с 75% в средней стране ОЭСР³². Однако результаты исследования PISA свидетельствуют о том, что задержка с поступлением в начальную школу, в среднем, на один год, как правило ведет к снижению показателей по чтению на семь баллов. Поскольку поступление детей в школу на несколько лет раньше не приведет к значительному повышению стоимости образования, особенно в контексте сокращения численности учащихся, подобная реформа не требует особых усилий для повышения успеваемости учащихся.

Педагогическая практика

109. Качество педагогической практики, указываемое в исследовании PISA, значительно отстает от показателей ОЭСР и других стран в регионе (см. подробности в Таблице А4-1 в Приложении 4). Индекс, измеряющий общее качество педагогической практики, является одним из наиболее низких среди участвующих в PISA стран³³.

110. Однако более пристальное рассмотрение педагогической практики свидетельствует о том, что, по многим параметрам, кыргызстанские учителя эффективны настолько же, насколько эффективны учителя в ОЭСР (см. подробности в Таблице А4-1 в Приложении 4). По сведениям, полученным от учащихся, кыргызстанские учителя, судя по всему, успешно контролируют дисциплинарный климат и эффективно используют время. Что еще более важно, учителя склонны привлекать своих учеников к участию в дебатах, а также стремятся использовать больше интерактивных методов, чем в средней стране ОЭСР.

111. Тем не менее, кыргызстанские учителя, как правило, затрачивают слишком много времени на привязку новых знаний к повседневному жизненному опыту и тому, что ученикам уже известно. Несмотря на то, что подобная практика может быть эффективным способом обеспечения участия учащихся, ее интенсивное применение, как правило, приводит к сокращению времени, уделяемому фактической передаче и разъяснению учебного плана. В среднем, такой уклон в сторону глубокого изучения обходится кыргызстанским учащимся примерно в 14 баллов за чтение³⁴.

31 Две смены позволят умножить охват в 2 раза, а преобразование спальных комнат в комнаты для занятий также позволит в каждую смену размещать вдвое большее число детей

32 Согласно Исследованию бюджета домохозяйств за 2009 г.

33 Индекс педагогической практики ниже только в Тамилнаду (Индия).

34 Средний показатель кыргызстанских учащихся по чтению был бы примерно на 14 баллов выше, если бы

112. Кыргызстанские учителя также, похоже, неэффективно применяют задания.

По сведениям, полученным от учащихся, кыргызстанские учителя, например, очень часто дают ученикам немедленную оценку. Учителя также, как правило, оценивают больше заданий, чем в ОЭСР. Подобная практика губительна для обучения, поскольку переключает внимание учащихся со своих знаний и пробелов в методике на саму оценку. Хотя в исследовании PISA даются лишь подсказки, может случиться, что практика оценивания в Кыргызской Республике является слишком обобщающей (итоговая оценка), и недостаточно формативной (оценка в ходе изучения материала).

Стратегии обучения

113. Одним из основных недостатков образования в Кыргызской Республике является низкая осведомленность учащихся в эффективных стратегиях обучения.

Детальный анализ пробелов в стратегиях обучения (см. Таблицу A4-4 в Приложении 4) обнаруживает, что педагогическое поведение также может способствовать усугублению этой проблемы. Результаты PISA повторяют вопросы, которые поднимались в рамках независимой оценки успеваемости третьеклассников и четвероклассников по чтению, проводившейся USAID. Учителя в Кыргызской Республике, как правило, в значительной степени сосредотачивают свою преподавательскую деятельность на заучивании наизусть и зубрежке (в особенности это касается скорочтения) вместо продвижения критического мышления и аргументации. В соответствии с тем, чем занимаются учителя, кыргызстанские учащиеся также в избыточной степени привязывают новые знания к своему повседневному жизненному опыту. Это, скорее всего, приводит к дальнейшему снижению эффективности чтения – в среднем, на 7 баллов.

114. Интенсивное использование одних лишь методик скорочтения, вместо извлечения и обсуждения информации, обходится кыргызстанским учащимся, в среднем, в 22 балла по сравнению со средними странами ОЭСР. Отрицательные последствия скорочтения в Кыргызской Республике настолько велики, что одним из краткосрочных приоритетов являются информационные кампании, – с целью расширения осведомленности родителей, учащихся и учителей, – сопровождаемые обучением учителей, специально сосредоточенным на данной проблеме. Аналогично, кыргызстанские учащиеся очень слабо осведомлены относительно эффективных методик, которые могут применяться для обобщения и краткого изложения информации. Способность объединять и кратко излагать информацию тесно связана с навыками функциональной грамотности. Например, учащиеся массово сообщают о том, что при изложении текстов они, как правило, полностью копируют предложения, что является наименее эффективной стратегией. Подобная практика также обходится учащимся, примерно, в 20 дополнительных баллов за грамотность. Надежда на точное копирование текста, вместо действительного изложения его своими собственными словами, также, весьма вероятно, может быть подвержена влиянию неэффективной педагогической практики, и обеспечение адресности обучения в данной области может иметь решающее значение для повышения грамотности в Кыргызской Республике.

115. Использование неудовлетворительных стратегий обучения снижает показатели чтения, в среднем, более чем на один год – по сравнению с учащимися в странах ОЭСР. Учитывая, что изменение педагогической практики и отношения учащихся обходится не очень дорого, сосредоточение на решении данного конкретного вопроса может оказаться экономичным способом улучшения навыков грамотности в долгосрочной перспективе.

учителя осваивали новые знания так же часто, как это делает средний учитель в ОЭСР.

Вопросы системного характера

116. Кыргызская образовательная система страдает от системной неэффективности. Если принять во внимание широкий спектр возможных определяющих факторов эффективности образования, оказывается, что оценки за чтение в Кыргызской Республике остаются гораздо ниже, чем в отобранных для сравнения странах (см. системный компонент на Рисунке 37). Общая системная эффективность кыргызстанской образовательной системы на 20-70 баллов отстает от показателей одной из отобранных для сравнения стран. Как следствие, показатели чтения, например, остаются ниже того уровня, который наблюдается в индийском штате Тамилнаду, социально-экономические условия в котором менее благоприятны, нежели в Кыргызской Республике.

117. Перегруженные учебные планы могли сыграть отрицательную роль в отношении успеваемости. Системные факторы охватывают, в числе прочего, соответствие учебных планов, которые находятся в процессе реформирования. Учебные планы в стране были перегруженными и слишком ориентированными на содержание, нежели на развитие навыков. В настоящее время внедряется новый учебный план для начальной школы, а в обозримом будущем также будут разработаны новые учебные планы для среднего образования (с первого по четвертый классы).

118. Эффективность школьного преподавания на разных языках различается. Сравнение школ в Кыргызской Республике, преподавание в которых осуществляется на разных языках, укажет на возможности улучшения системной эффективности школ в среднесрочной перспективе. Успеваемость учащихся, зачисленных в школы, уроки в которых преподаются на кыргызском, русском или узбекском языках, можно оценить с использованием данных PISA (Таблица 16). Разрыв в показателях между школами с преподаванием на русском, кыргызском или узбекском языках колоссален, достигая более 100 баллов, что соответствует разрыву в 2,5 года. Распределение успеваемости учащихся в школах каждого типа свидетельствует о том, что количество функционально грамотных является наиболее низким в кыргызско- и узбекскоязычных школах, и лишь около половины учащихся, зачисленных в русскоязычные школы, являются функционально грамотными (Рисунок 38).

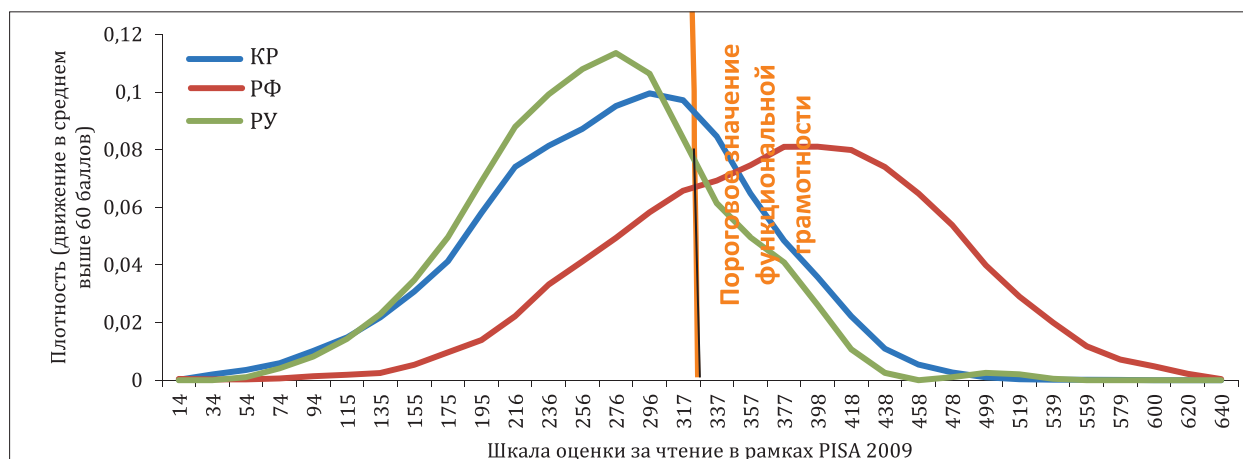
Таблица 16. Успеваемость и характеристики школ по языку преподавания

Язык преподавания	Оценка за чтение в рамках PISA за 2009 г.	Функционально неграмотные (в %)	Размер школы	Соотношение численности учителей и учащихся	Годы дошкольной подготовки с поправкой на ее качество
Кыргызский	287	93,1	616	15	0,20
Русский	386	54,6	1 066	20	0,85
Узбекский	277	96,5	947	16	0,32

Источник: PISA 2009 г.

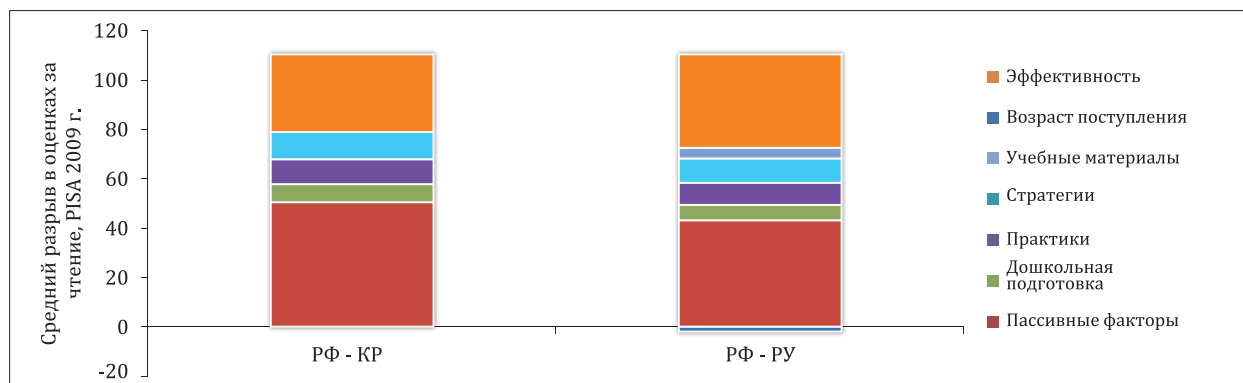
119. Половина разрыва в показателях между русско- и кыргызскоязычными школами может быть преодолена. Эти разрывы можно разложить, используя методологию, описываемую в Приложении 1 и представленную выше. Разбивка, показанная на Рисунке 39, свидетельствует о том, что около половины разрыва полностью объясняется различиями в пассивных факторах. Тем не менее, это означает, что факторы, на которые может быть оказано влияние, создают 50-60-балльный разрыв в показателях между русско- и нерусскоязычными школами, который, потенциально, может быть сокращен или преодолен.

Рисунок 38. Распределение оценки за чтение по языку преподавания, PISA 2009 г.
(плотность, шанс в 1)



Источник: PISA 2009 г.

Рисунок 39. Разрыв в показателях по чтению между русско- и нерусскоязычными школами
(баллы оценки PISA)



Источники: Расчеты сотрудников с использованием данных PISA о результатах оценки чтения за 2009 г. Индивидуальные оценки за чтение регрессируют по нескольким пассивным факторам, индикатору дошкольной подготовки с учетом различий в отдаче, педагогической практике, стратегиям обучения (как на индивидуальном уровне, так и на уровне школы), возрасту поступления и сообщаемой нехватке учебных материалов.

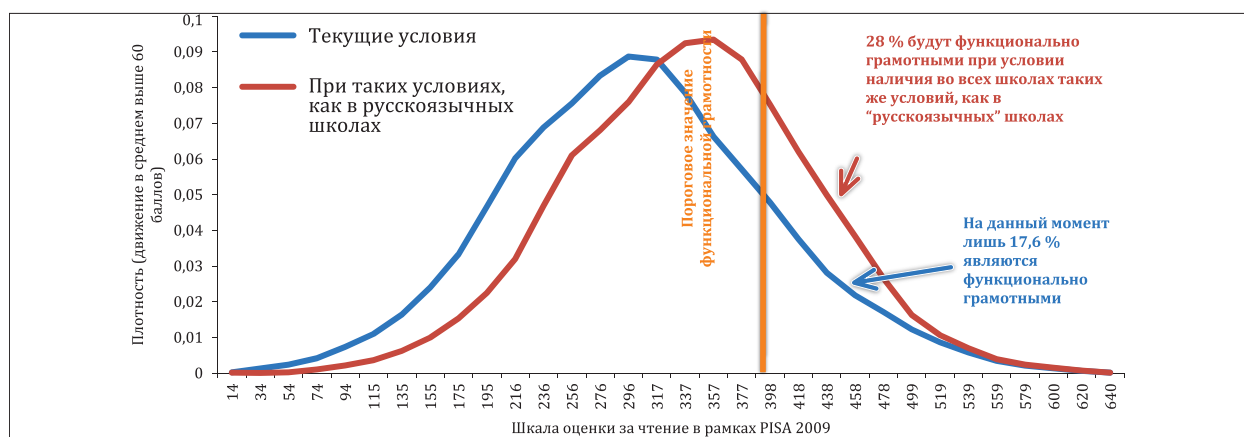
Для разложения разрыва в показателях, различия во всех факторах корректируются с учетом различий в пассивных факторах и дошкольной подготовке для демонстрации чистого воздействия каждого определяющего фактора. Различия в практике обучения также корректируются с учетом различий в педагогической практике. Эффективность компонента демонстрирует среднюю разницу в показателях эффективности между типами школ, по которым некогда осуществлялась поправка с учетом каждого наблюдаемого фактора.

120. Педагогическая практика является более эффективной в русскоязычных школах, и должна быть распространена в кыргызско- и узбекскоязычных школах. Охват дошкольного образования и немного более ранний возраст поступления в русскоязычные школы объясняет разницу, составляющую менее 10 баллов. Однако, в таком случае поразительно, что учителя демонстрируют более эффективную педагогическую практику и передают более эффективные стратегии обучения своим учащимся в русскоязычных школах. Это является ярким признаком того, что кыргызстанская система образования обладает достаточными человеческими ресурсами для реформирования и улучшения эффективности преподавания в целом по стране. Школы, работающие на узбекском языке, испытывают особую нехватку учебных материалов, что, судя по всему, сказывается на эффективности преподавания и обучения, в то время как в кыргызскоязычных школах подобный эффект напрямую не наблюдается³⁵.

35 Такое отсутствие данных не стоит принимать за подтверждение соответствия учебных материалов в кыргызскоязычных школах.

121. Наконец, большой системный разрыв между русско- и нерусскоязычными школами дает основание полагать, что первые являются более эффективными. Хотя имеющиеся данные ничего не говорят нам о природе такого системного разрыва, он все же дает основание полагать, что школы с кыргызским языком обучения в целом могут использовать успешный опыт русскоязычных школ и, посредством распространения более эффективной практики, в целом улучшиться. На Рисунке 40 показано фактическое (синим) и прогнозируемое (красным) распределение показателей по чтению, измеряемых в рамках PISA, если бы все нерусскоязычные школы в стране работали в одинаковых условиях (педагогическая практика, стратегии обучения, учебные материалы, доступ к дошкольному образованию и системные факторы), что в настоящее время происходит в русскоязычных школах. Такой сдвиг позволил бы повысить среднюю успеваемость на 50 баллов, но, что даже еще более важно, почти удвоил бы долю функционально грамотных учащихся.

Рисунок 40. Фактическое и прогнозируемое распределение оценок за чтение
(плотность, шанс в 1)



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка с использованием данных по чтению PISA за 2009 г. Оценки за чтение учащихся узбекско- и кыргызскоязычных школ спрогнозированы исходя из допущения о том, что обеспечение учебными материалами, педагогическая практика, стратегии обучения учащихся и прохождение дошкольной подготовки будут аналогичны тому, что измерялось в русскоязычных школах после поправки с учетом всех пассивных факторов.

6. Выводы и варианты политики

Управление и данные

122. Повышение надзорного потенциала Министерства образования и науки КР. Для повышения потенциала Министерства образования и науки КР в части мониторинга и анализа необходимо увеличить количество штатных единиц на центральном уровне – особенно в Отделе мониторинга и стратегического планирования.

123. Улучшение доступа к данным для мониторинга. Масштаб недостающих данных и недостатки в части обеспечения данными делают совершенствование системы сбора данных одной из приоритетных. Во-первых, Национальный статистический комитет должен предоставить Министерству образования и науки и Министерству финансов КР полный доступ к информации. Это должно включать в себя предоставление Министерству образования и науки КР возможности вносить изменения в существующие формы ОШ-1 и 85-К. В частности, форму ОШ-1 необходимо

изменить для сбора данных о фактическом количестве всех преподавательских должностей по подробным функциям. В формах ОШ-1 также необходимо учитывать годовые расходы на уровне общеобразовательных школ, по категориям расходов, что в настоящее время делается для дошкольных учреждений в форме 85-К. Кроме того, необходимо разработать конкретные формы, аналогичные форме 85-К, для институтов ПО-I и ПО-II. От всех этих институтов необходимо потребовать предоставления такой формы на ежегодной основе. Наконец, Национальному статистическому комитету и Министерству образования и науки КР необходимо прийти к договоренности о том, чтобы данные, собираемые с помощью форм ОШ-1, 85-К, и тех форм, которые будут разработаны для мониторинга профессионального образования, могли доставляться как можно скорее по завершении процесса сбора.

124. Нормы, регулирующие количество преподавательских должностей, необходимо упразднить. Финансирование для преподавательских должностей должно выделяться школам в виде разовой суммы, независимо от фактического количества должностей, и должно основываться лишь на количестве учащихся. Несмотря на то, что конкретные льготы могут быть предоставлены маленьким школам, нуждающимся в дополнительных средствах, школы с малым количеством учащихся, расходы которых на техническое обслуживание являются неустойчивыми в финансовом отношении, должны рассматриваться в качестве кандидатов на оптимизацию посредством слияния с похожими школами, расположенными поблизости.

125. По необходимости, средства республиканского бюджета должны напрямую переводиться на счета школ. Из-за того, что большая доля выделяемых на центральном уровне средств не учитывается на уровне школ, необходимо развивать механизмы выплат и учета, с тем, чтобы исключить нецелевое расходование средств и повышать эффективность финансирования. В целях ограничения распыления и повышения адекватности финансирования, центральные субсидии должны поступательно переводиться непосредственно школам, в обход районных отделений Казначейства и местных органов управления.

126. Финансирование как общего, так и дошкольного образования должно развиваться в сторону механизма нормативного финансирования (НФ) по стране. В целях улучшения достаточности ассигнований – как на питание, так и на персонал – и ограничения неоправданного роста школ, средства из центрального бюджета должны выделяться школам в виде разового гранта, размер которого определяется исходя из численности учащихся. Как и во многих подушевых формулах, применяемых по всему миру, в определение разовой суммы можно включить различия в плотность населения и топографии. Однако сохранение простоты формулы приведет к упрощению подотчетности перед местными бенефициарами и ограничению возможностей для злоупотреблений. Переключение на режим НФ по стране вовсе не является панацеей; однако, если такое переключение будет произведено осмотрительно и с учетом четких целей, оно может способствовать улучшению равенства, эффективности и прозрачности распределения и использования ресурсов по школам (см. Вставку 1). Учитывая значимость количества учащихся в каждой школе, точность переписи школ имеет решающее значение, в связи с чем необходимо обеспечить участие в сборе данных Национального статистического комитета в качестве независимого органа.

**Вставка 1. Важные соображения для внедрения механизмов
подушевого финансирования (ПФ)**

В последние годы режимы ПФ завоевали популярность по всему региону ЕЦА. Хотя они были внедрены с разными целями, подобные механизмы финансирования использовались в системах образования с целью повышения эффективности, равенства или прозрачности распределения школьных ресурсов. Более того, общая тенденция перехода от наследия централизованного планирования привела многие страны ЕЦА к принятию ПФ в качестве способа децентрализации полномочий по принятию решений о расходах в секторе образования. Как показано в данном отчете, хотя кыргызстанская система образования нуждается в достижении равенства и эффективности, решения о дополнительной децентрализации расходов, в действительности, будут контрпродуктивными.

Недавно проведенный Всемирным банком обзор (2011 г.) 6 тематических исследований по всему региону ЕЦА подвел итоги первых опытов применения такого механизма финансирования. Результаты обзора свидетельствуют о том, что такие разные страны как Литва, Польша и Армения пытались – с разной успешностью – повысить эффективность своих систем образования посредством применения ПФ. Механизмы ПФ ни в коей мере не являются панацеей, поскольку окончательный успех или провал реформы определены многими факторами. Роль местных органов управления, например, является решающей для обеспечения полноценного надзора за распределением и использованием ресурсов. Вместе с тем, центральные органы в министерствах образования и финансов являются ключевыми фигурами, задача которых заключается в разработке полноценных систем управления финансированием и сектором, и которые создают стимулы, способствующие улучшению равенства и эффективности.

В случае Кыргызской Республики необходимо укрепить роль Министерства образования и науки КР, выступающего в качестве главного ведомства, задача которого заключается в управлении сектором образования. Необходимо повышать квалификацию технического персонала Министерства, с тем, чтобы он был в состоянии проводить надлежащий анализ и осуществлять надзор за осуществлением функций сектора, включая механизмы его финансирования. Внедрение механизма ПФ, имеющим опыт в регионе, обладает потенциалом создания подходящих стимулов для улучшения равенства, эффективности и прозрачности выделения ресурсов школам. Тем не менее, ни одна система не является совершенной, и адаптация механизмов финансирования с учетом местных особенностей является ключом к успеху. На оптимизацию всех элементов формулы финансирования могут уйти годы, однако процесс необходимо начать немедленно, учитывая высокие ставки использования дефицитных ресурсов для предоставления высококачественного образования, которое заслуживают дети в Кыргызской Республике.

Адаптированный материал из работы под редакцией Алонсо и Санчеса (в ценах 2011 г.).

Дошкольное образование

127. Министерство образования и науки КР следует поощрять в его инициативе, направленной на расширение дошкольного образования с целью достижения всеобщего охвата. Этот процесс должен быть поступательным, начиная с

внедрения подготовительного года для всех детей в возрасте шести лет. Затем сеть дошкольных учреждений будет расширена с целью охвата детей в возрасте до пяти лет. Для финансирования расходов на расширение дошкольного образования Министерство образования и науки КР может рассмотреть возможность пересмотра своей политики субсидий. Предоставляя каждому дошкольному учреждению фиксированную субсидию на каждого зачисленного ребенка, установленную на более низком уровне, нежели это предусмотрено в настоящее время, Министерство достигнет как равнодоступности распределения ресурсов, так и экономии средств для финансирования, как минимум, удвоения текущего уровня охвата³⁶. В целях мониторинга прогресса Министерству образования и науки КР необходимо ввести применение таких стандартизированных инструментов как наблюдения в классе во всех дошкольных учреждениях. Результаты должны быть централизованы на уровне Министерства, с тем, чтобы предоставить возможность проведения аналитических исследований в поддержку улучшения проводимой политики.

Общее среднее образование

128. Качество и наличие учебно-методических материалов являются давней проблемой и нуждаются в мониторинге. Имеющиеся статистические данные, хотя зачастую и неполные, дают основание полагать, что качество и наличие учебников все еще является проблемой – в особенности, для кыргызско- и узбекскоязычных школ. Для того, чтобы гарантировать соответствующее обеспечение учебниками, необходимо ежегодно отслеживать их фактическое наличие на уровне школ. Для этого обследование школ ОШ-1 можно было бы дополнить точной инвентаризацией соответствующих учебников – тех, которые (i) находятся в достаточно хорошем состоянии, и (ii) согласуются с учебным планом – по таким ключевым предметам как математика и чтение (как минимум) и для всех классов.

129. Соответствующую педагогическую практику необходимо распространять среди учителей и директоров школ посредством проведения наблюдений в классе и соответствующего обучения. Соответствие педагогической практики в Кыргызской Республике является проблемой (см. Таблицу А4-3 в Приложении 4). Поскольку директора школ играют ключевую роль в формировании педагогической практики учителей, их необходимо привлекать и обучать в рамках общереспубликанских стандартизированных мероприятий по проведению наблюдений в классе. Стандартизация наблюдений в классе способна: (i) обеспечить знакомство директоров и учителей с альтернативной и эффективной педагогической практикой; (ii) способствовать анализу и мониторингу эффективности Министерством образования и науки КР; (iii) содействовать формированию предварительной педагогической подготовки и повышения квалификации учителей по месту работы; (iv) положить начало национальным дебатам по вопросу эффективности преподавания в стране.

130. Учащихся необходимо знакомить с эффективными стратегиями обучения посредством проведения общественно-информационной кампании. Повышению кыргызстанскими учащимися своей успеваемости препятствует отсутствие знаний и эффективных стратегий обучения. Имеющиеся оценки указывают на то, что показатели чтения по шкале PISA могли бы повыситься примерно на 40 баллов, что эквивалентно примерно одному году обучения в школе, если бы кыргызстанские

³⁶ Всеобщая субсидия могла бы составить до 9 500 сомов, что приблизительно сопоставимо со средней государственной субсидией в сменных общинных детских садах.

учащиеся пользовались теми же стратегиями обучения, что и средний студент ОЭСР³⁷. Поскольку этот разрыв велик и, скорее всего, связан с педагогической практикой учителей, общественно-информационная кампания оказалась бы полезной для популяризации более эффективных стратегий обучения и мобилизации не только персонала школ, но и родителей для переключения с методик заучивания наизусть и скорочтения на анализ, подведение итогов и обсуждение информации.

131. Дальнейший сбор данных и аналитическая работа необходимы для понимания причин, по которым школы, в которых преподавание осуществляется на русском языке, как правило демонстрируют более высокие результаты – при прочих равных условиях. Системный разрыв в показателях эффективности работы между русскоязычными и всеми остальными школами можно отнести на счет различных факторов, включая: (i) учебный план; (ii) организацию учебного дня, недели и года; (iii) академическую квалификацию учителей; (iv) качество управления, осуществляемого директорами; (v) практику оценки или домашней работы. Необходим дальнейший сбор данных для понимания причин такого разрыва и распространения среди школ передовых наработок. Анализ стандартизированных наблюдений в классе необходим для решения данного вопроса.

Профессиональное образование

132. Структуру расходов ПО-I необходимо изменить. Бесплатная организация питания в профессионально-технических училищах может быть упразднена, поскольку она не является ни равнодоступной, ни необходимой. Распределение стипендий должно быть ограничено нуждающимися студентами. Для ограничения расходов на инфраструктуру можно будет прибегнуть к консолидации сети школ. Приводя структуру расходов профессиональных школ в соответствие со структурой расходов на старшие классы средней общеобразовательной школы, сектор образования мог бы добиться экономии в размере 340 млн. сомов (в ценах 2011 г.). Такие усилия позволят добиться сокращения дефицита финансирования сектора образования примерно на 12,0%.

133. Несмотря на высокую актуальность, необходимо осуществлять мониторинг качества работы училищ на уровне ПО-I. В настоящее время не осуществляется никакого мониторинга успеваемости учащихся на уровне ПО-I. Поскольку эти училища намерены обеспечивать своих воспитанников навыками, необходимыми для выхода напрямую на рынок труда, необходимо организовать ежегодный опрос выпускников ПО-I для оценки соответствия приобретенных ими профессиональных навыков требованиям работодателей. Кроме того, опросы работодателей, нацеленные на выяснение их отношения к навыкам выпускников профессионально-технических училищ, могут способствовать приведению учебных планов в большее соответствие нуждам отрасли.

Потенциальная экономия бюджетных средств в секторе образования

134. В секторе образования имеется несколько областей, в которых можно было бы повысить эффективность. Этими областями являются: (i) рациональный подход к устойчивому изменению политики оплаты труда; (ii) мониторинг практики осуществления закупок на уровне школы – особенно в отношении питания, энергоресурсов и других товаров и услуг; (iii) реформирование норм кадрового

37 См. Таблицу А3-3 в Приложении 3.

обеспечения в целях сокращения требуемого уровня преподавательского состава; (iv) рационализация, по необходимости, существующей сети школ.

135. Потенциальные меры экономии могут заключаться в следующем: постановка четкой цели в отношении средней заработной платы в секторе образования в размере 80% номинальной заработной платы в экономике позволит сэкономить около 300 млн. сомов (в ценах 2011 г.) на заработной плате по всему сектору образования. Использование явной цели в рамках обсуждения условий оплаты труда также, скорее всего, будет способствовать повышению устойчивости роста фонда заработной платы. Более тщательный мониторинг и контроль расходов на товары и услуги в сфере общего образования могли бы обеспечить экономию в размере 200 млн. сомов (в ценах 2011 г.). Сверх этого, применение установленных законом ограничений на расходы на питание могло бы дополнительно сэкономить 70 млн. сомов (в ценах 2011 г.). Ключом является упразднение существующей системы норм для преподавательских должностей. Ее можно заменить разовым грантом, определяемым численностью учащихся, что позволит выровнять расходы по школам за счет ограничения расхождений между фактическими нуждами и нормативными требованиями. Вместе с тем, это немного сократит фонд заработной платы, при условии, что средняя численность преподавательского состава останется ограниченной 30 штатными единицами из расчета на каждую 1 000 учащихся. Такое изменение способно обеспечить экономию в размере около 140 млн. сомов (в ценах 2011 г.). Наконец, в различных частях средней общеобразовательной системы имеются некоторые возможности консолидации сети школ. Такая консолидация могла бы привести к экономии до 785 млн. сомов (в ценах 2011 г.) за вычетом затрат, связанных с транспортировкой учащихся, модернизацией школ и выплатой выходных пособий.

Дальнейшие шаги

136. Анализ в данной главе дает основание полагать, что у властей Кыргызской Республики имеется несколько вариантов улучшения качества и эффективности национальной системы образования. Это может быть достигнуто за счет устранения различных источников неравенства и неэффективности, лежащих в основе существующей структуры сектора. В настоящее время управление образованием фрагментировано, а средства государственного бюджета не используются эффективно для осуществления соответствующих инвестиций в ресурсы, способствующие повышению качества. Однако, реформы, которые направляют расходы с использованием механизмов, поощряющих более рациональное использование средств и нацеленных на тех, кто нуждается, легко осуществимы. Расширяя охват дошкольным образованием на население, недостаточно обеспеченное услугами такого рода, и обеспечивая соответствие учебно-методических методов и материалов в неэффективных школах, политики могут решить проблемы равенства и качества. Обуздав повышение заработной платы и расточительную практику закупок, то же можно сделать и для повышения эффективности сектора. Эффективность управления сектором можно повысить за счет внедрения более прозрачных механизмов финансирования и улучшения потенциала в части сбора и анализа данных центральным аппаратом Министерства образования и науки КР. Самое главное заключается в том, что дальнейшие шаги во многом зависят от воли политиков страны в реформах, нацеленных на изменение пути, чтобы направить систему образования Кыргызской Республики к более светлому будущему.

Приложение 1. Нормы кадрового обеспечения преподавательского состава в общеобразовательной школе.³⁸

Таблица А1-1. Типовые должности в начальных, младших средних и средних школах всех типов³⁹

Название должности	Количество штатных должностей, в зависимости от количества классов; наборы						
	До 6	7-10	11-13	14-16	17-22	23-29	30 и более
Директор	1	1	1	1	1	1	1
Заведующий по учебно-воспитательной и преподавательской работе	0	0,5	0,5	1	1	1	1,5
Заведующий хозяйственной частью, сторож	0	0	1	1	1	1	1
Бухгалтер	0	0	0	0	0	1	1
Секретарь-машинист	0	0	0	1	1	1	1
Эксплуатация и плановое техническое обслуживание и текущий ремонт зданий, сооружений и оборудования	0	0	0,5	0,5	1	1	1,5

Источник: Правительство Кыргызской Республики.

Примечания:

1. Должность **заведующего по образовательной** (воспитательной) работе, обусловленная контингентом учащихся: 1001 или более учеников – 2 штатные единицы; 2000-2500 учеников – 2,5 штатные единицы; 2500 и более учеников – 3 штатные единицы.
2. Должность **организатора внешкольной работы** с детьми в основном наборе общих и общесредних школ с контингентом учащихся до 300 человек – 0,25 единицы, от 300 до 400 человек – 0,5 единицы, от 400 до 500 человек – 0,75 единицы, от 500 до 600 человек – 1,0 единица, 600 и более человек – 1,25 единицы.
3. Должность **заведующего административной частью** замещается при наличии отдельной котельной или игровых площадок в школе-интернате, и, во всех остальных случаях, мы внедряем должность заведующего хозяйственной частью (смотритель).
4. При наличии централизованной бухгалтерии должность **бухгалтера** в школе может быть введена лишь вышестоящим государственным органом при наличии не менее 23 комплектов классов. При наличии у школы доходов от осуществления коммерческой деятельности и предоставления образовательных услуг в школе может быть введена должность бухгалтера для учета этих доходов.
5. Должность **лабораторного ассистента** (или помощника одного из работников школы) вводится при наличии: в младших классах средней школы – 9-19 классов – 0,25 единицы, более 20 классов – 0,5 единицы, и средней школе – 9-19 классов – 0,5 единицы; 20-29 – 1 единица, 30-39 – 1,5 единицы, 40 или более классов – 2 единицы.
6. Вместо внедрения должности **библиотекаря** вводится сооплата за работу в библиотеке: в начальной школе – 0,5 минимального оклада, в младших классах средней школы – при наличии до 13 классов – минимальный оклад, в старших

38 В редакции постановлений Правительства Кыргызской Республики №435 от 14 августа 2001 г. и №58 от 2 февраля 2010 г.

39 В редакции постановления Правительства Кыргызской Республики №58 от 2 февраля 2010 г.

школах средней школы – при наличии 14 или более классов – вводится должность тендер-менеджера библиотеки.

7. В школах, в которых имеется собственная котельная, работающая на твердом топливе, вводится должность **штатного лица, ответственного за пожарную безопасность** при наступлении отопительного сезона; в котельных, работающих на газе, работает внештатный оператор – при наличии автоматизации; автоматизация производится в случае отсутствия 2 штатных операторов, работающих посменно. В котельной на электрическом отоплении вводится должность офисного работника-оператора по расчетам при смене отопительного сезона. При наличии централизованного отопления (в том случае, если котельные или отопительные станции нуждаются в непрерывной работе) вводится должность работников, отвечающих за его обслуживание, в количестве одной штатной единицы на время отопительного сезона. Из общего числа работников котельной, 1 штатная единица вводится для работы на протяжении всего года. При введении должности кочегара, вводится одна штатная единица на 10 печей, но не менее 0,5 единицы на школу, включая 0,5 единицы для работы на протяжении всего года.
8. Должность **уборщика** вводится из расчета 1 штатная единица на 500 м² помещений, за исключением работы в 2 и 3 смены.
9. Должность **садовника** вводится из расчета 1 штатная единица на 1 га уборочной площади, но не менее 0,5 единицы на школу.
10. Должность **сторож** школы вводится для работы по выходным и официальным праздникам из расчета 1 штатная единица на смену, за вычетом времени учебного процесса.
11. Оценки, представленные в школах:
 - Для внешкольных занятий спортом и дополнительной работы вводится должность инструктора по физической культуре: в 10-19 классах – 0,25 штатной единицы, в 20-29 классах – 0,5 штатной единицы; в 30 или более классах – 1 штатная единица;
 - Для работы в школьных трудовых кружках вводится должность инструктора по труду: в младших классах средней школы и средней школе с количеством классов до 11 – 0,5 штатной единицы; от 12 до 23 классов – 0,75 штатной единицы; 23 или более классов – 1 штатная единица.
12. В бюджетах школ, колледжей, училищ, гимназий (средняя школа, гимназия), в дополнение к сумме, предназначенной каждому классу, выделяются средства на следующие цели: на организацию учебных групп, клубов, студий и союзов – при единичном окладе для учителей и за индивидуальные лекции, циклы и курсы на основании соглашений с экспертами высшей квалификации в классах средней школы – 1 штатная единица, а в гимназии – 0,5 штатной единицы.
13. При определении состояния образования в государственных школах не учитываются коммерческие (платные) классы и образовательные услуги.
14. Некоторые вечерние классы или смены в государственных школах работают на внебюджетном финансировании, на платной основе. Дополнительные кадры для преподавания, воспитательной работы, работы по хозяйственным вопросам и работы в классах и группах на коммерческой, платной, основе должны создаваться в рамках имеющихся бюджетных ресурсов.
15. В школах-интернатах предусматривается следующее:

- При наличии 50 учащихся: повар – 1 штатная единица; при наличии 100 или более учащихся – два повара; уборщик – 1 штатная единица; прачка (бельевых изделий) – 1 штатная единица. Помощник завхоза вводится для работы по выходным и праздникам – 1,5 единицы; должность воспитателя из расчета 1,8 единицы на 30 учащихся, но не менее чем 2,4 единицы в школе-интернате, учитывая работу по выходным и праздникам.

В отсутствие руководителя школы-интернату предоставляется дополнительная плата за наблюдение из расчета 0,25 единицы.

16. Должность **социального педагога** в общей и общесредней школе с контингентом учащихся до 300 человек из расчета 0,25 единицы; от 300 до 400 человек – 0,5 единицы; от 400 до 500 человек – 0,75 единицы; от 500 до 600 человек – 1,0 единицы; от 600 человек и выше – 1,25 единицы.
17. Должность **работника столовой** вводится для организации обеспечения питания учащихся 1-4 классов из расчета 0,5 единицы на контингент учащихся численностью до 100 человек, и по 0,25 единицы на каждые дополнительных 50 человек.

Приложение 2. Сопоставительный анализ затрат на коммунальные услуги и товары в сфере общего образования

По каждому виду расходов, расходы на муниципальном уровне регрессируют (по логарифму) относительно количества классов (по логарифму), количества учащихся (по логарифму), количество школ в населенном пункте, топографии населенного пункта (долинная, полугорная или горная), расстояния до районного центра (по логарифму) и вида отопления. Расчеты результатов представлены в Таблице А2-1. Исходя из этого, можно рассчитать вероятные средние расходы и фактическое отклонение от этого среднего значения для каждого населенного пункта.

Затем потенциальная экономия оценивается путем ограничения отклонения предполагаемыми расчетными расходами до уровня 75-ой процентиля, за исключением расходов на топливо и газ, где отклонение ограничивается лишь, в среднем, до 90-ой процентиля, поскольку этот вид расходов в значительной степени варьирует в зависимости от той или иной области. Потенциальная экономия за счет более тщательного мониторинга расходов на товары является значительной. Как показано, общая потенциальная экономия составляет до 22% общих расходов на товары, за исключением питания, представляя более 200 млн. сомов или 7% общего дефицита финансирования. В целом можно было бы сэкономить около 200 млн. сомов.

Таблица А2-1. Определяющие факторы муниципальных расходов по видам товаров

Вид товаров	Кол-во классов	Кол-во школ	Полугорные	Равнинные	Расстояние	Город	Скорректированный коэффициент детерминации (R ²)	
Электричество	0,62**	0	-0,31*	-0,33**	-0,09*	-0,09	0,31	473
Горючее и газ	0,8**	0,02	0,33	0,43	-0,22*	2,16**	0,44	215
Уголь	0,67**	-0,02**	-0,21	-0,21	-0,04	-0,16	0,19	397
Другие товары	0,68**	0,01	0,90**	1,23**	-0,19**	0,36*	0,5	457

Источники: Специалисты ВБ – оценки по обычному методу наименьших квадратов.

Таблица А2-2. Потенциальная экономия на товарах

Вид товаров	Потенциальная экономия за счет ценовых ограничений (млн. сомов в ценах 2011 года)	В % к расходам в 2011 г.	Максимальные расходы как % отклонения от оценки по обычному методу наименьших квадратов
Электричество	52,7	17	75-ая процентиль
Горючее и газ	64,3	23	90-ая процентиль
Уголь	40,3	17	75-ая процентиль
Другие товары	44,1	18	75-ая процентиль
Всего	201,5	22	-

Источник: Расчеты специалистов ВБ.

Приложение 3. Симулирование результатов воздействия объединения школ и классов на расходы на образование

Таблица А3-1.: Влияние консолидации сети на расходы на товары

	Факт. 2011 г.	Объединение классов	Заккрытие школы	И то, и другое
Электричество	319,5	315,2	312,3	299,8
Горючее	276,6	274,4	271,6	251,1
Уголь	234,2	233,0	231,8	224,2
Ремонт	193,4	190,8	188,8	179,8
Вода	30,5	30,5	30,5	25,4
Другие коммунальные услуги, товары и услуги	241,4	236,3	233,0	219,6
Всего: товары	1 295,5	1 280,2	1 268,0	1 200,0
Экономия (млн. сомов в ценах 2011 года)	-	15,3	27,5	95,5
Экономия в процентах	-	1,2	1,0	5,4

Поскольку в настоящее время нет данных о распределении различных должностей преподавательского состава по школам, пока еще невозможно определить последствия объединения сети школ. В действительности, эта численность варьируется от одной школы к другой (такого же размера), поскольку действующие положения позволяют нанимать большое количество обслуживающего технического персонала исходя из критериев, не связанных с фактическим количеством учащихся.

Последствия объединения школ и классов на численность преподавательского состава моделируются посредством проведения регрессии по обычному методу наименьших квадратов (см. Таблицу А3-2) численности преподавательского состава, учитывая в качестве определяющих факторов общую численность учащихся и категорию школы. Категории школ определяются количеством классов, указываемым в положениях, определяющих разрешенное количество преподавательских должностей.

Результаты симуляции показаны в Таблице А3-3. Большая часть экономии обусловлена закрытием школы, поскольку минимальное количество работников преподавательского состава требуется вне зависимости от размеров школы.

Таблица А3-2. Оценка по обычному методу наименьших квадратов

C = Количество классов	Оценки	T-статистика
C<7	3,9	6,0
6<C<11	5,3	9,1
10<C<14	7,3	11,4
13<C<17	7,8	12,3
16<C<23	9,5	12,8
C>22	9,7	10,3
Количество учащихся	0,0	11,2
Постоянная	4,9	9,7
Скорректированный коэффициент детерминации (R ²)	0,5	
Количество наблюдений	2 010	

Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка, данные ОШ-1 (2010).

Обзор государственных расходов

**Таблица АЗ-3. Предполагаемая экономия не связанных с преподаванием затрат
за счет консолидации сети**

	Факт. 2011 г.	Объединение классов	Заккрытие школы	И то, и другое
Смоделированное значение	33 062	32 858	30 895	30 654
Процентное отклонение		-0,6	-6,6	-7,3
Заработная плата	2 524,4	2 508,8	2 359,0	2 340,6
Экономия (млн. сомов в ценах 2011 года)	-	15,6	165,5	183,9

Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка из ОШ-1 (2010) данные.

Приложение 4. Анализ определяющих факторов успеваемости учащихся**Таблица А4-1. Предельное влияние определяющих факторов на результаты оценки успеваемости учащихся в рамках PISA 2009 г., по всему миру**

	Чтение		Математика		Наука	
Пассивные факторы (включая уровень школы)	22,2	(45,5)	8,0	(14,2)	10,9	(21,7)
Дошкольная подготовка (включая уровень школы)	13,5	(21,3)	15,0	(20,9)	12,2	(18,6)
Возраст поступления (возраст в начальной школе)	-5,9	(30,0)	-7,8	(37,2)	-6,1	(29,4)
Педагогическая практика (индивидуальная)	9,7	(85,5)	6,8	(59,6)	7,7	(67)
Педагогическая практика (в среднем по школе)	14,4	(15,9)	10,7	(10,1)	14,3	(14,5)
Стратегии обучения (индивидуальная)	28,1	(212,8)	23,5	(182,4)	26,5	(200,2)
Стратегии обучения (в среднем по школе)	29,1	(35,9)	42,7	(45,5)	37,8	(43)
Фиксированные эффекты образовательной системы	Да		Да		Да	
Количество образовательных систем	112		112		112	
Количество наблюдений	423 356		423 356		423 356	
Скорректированный коэффициент детерминации (R2)	0,59		0,56		0,56	

Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка с использованием регрессии по обычному методу наименьших квадратов по полной выборке PISA за 2009 г. и далее (PISA 2009 и PISA 2009+). Т-статистика представлена в скобках. Используемые индексы пассивных факторов, педагогической практики и стратегии обучения были рассчитаны исходя из средневзвешенных значений PISA. Средневзвешенные значения были рассчитаны таким образом, чтобы минимизировать погрешность оценки в регрессии по обычному методу наименьших квадратов с использованием показателей чтения как зависимой переменной. Затем эти индексы были стандартизированы таким образом, чтобы получить нулевое среднее значение и единичное стандартное отклонение по выборке из учащихся ОЭСР. Дошкольный индекс был построен как средневзвешенное значение посещения дошкольных учреждений (за 1 год или несколько лет) и эффектов взаимодействия между посещением дошкольных учреждений и пассивными факторами. Эти эффекты взаимодействия имеют критическое значение для того обстоятельства, когда отдача дошкольного образования растет вместе с количеством учащихся и школьной подготовкой. Дошкольный индекс был стандартизирован для соответствия среднему показателю участия в дошкольном образовании относительно численности учащихся ОЭСР. Регрессии демонстрируют фиксированные эффекты национальных образовательных систем, отмечая, что Бельгия, Канада, Австралия, Великобритания и Швейцария децентрализованы на региональном уровне. Системы образования в США и Российской Федерации также в целом децентрализованы на местном или региональном уровнях, однако определение выборки в этих двух странах не позволяет высвободить школы на субнациональном уровне.

Таблица А4-2. Предельное влияние определяющих факторов на результаты оценки успеваемости учащихся Кыргызской Республики в рамках PISA за 2009 год

	Чтение		Математика		Наука	
Пассивные факторы	32,1	(8,3)	7,8	(2,1)	13,5	(3,3)
Дошкольная подготовка	31,2	(3,4)	32,6	(4,1)	17,4	(1,9)
Поступление	-9,9	(3,6)	-13,0	(6,0)	-7,9	(2,9)
Индивидуальная практика	9,6	(7,3)	4,5	(4,3)	7,5	(6,0)
Практика по школе	4,0	(0,3)	18,4	(1,7)	11,7	(0,9)
Индивидуальная стратегия обучения	21,9	(13,9)	20,2	(16,1)	21,0	(15,4)
Стратегии обучения по школе	31,9	(3,4)	37,9	(5,0)	45,5	(4,6)
Количество наблюдений	3 668		3 668		3 668	
Скорректированный коэффициент детерминации (R2)	0,47		0,46		0,39	

Источник: там же.

Таблица А4-3. Компоненты индекса педагогической практики и сравнение с Россией и ОЭСР

Вопросы PISA учащимся	Взвешенное значение	Средняя оценка			Пробелы в чтении		
		КР	РФ	ОЭСР	РФ	ОЭСР	ОЭСР
Дисциплина, порядок и организация рабочего времени							
stst36q01 Ученики не слушают то, что им говорит учитель	0,24	1,91	1,96	2,08	0	-1	-1
stst36q02 В классе шум и беспорядок	0,04	1,74	1,74	2,11	0	0	0
stst36q04 Ученики не могут хорошо работать	-0,51	1,90	1,80	1,82	-1	-1	-1
stst36q03 Учителю приходится долго ждать, пока ученики не успокоятся	-0,08	1,79	1,75	1,96	0	0	0
stst36q05 Ученики долго не начинают работать после начала урока	-0,14	1,73	1,63	1,90	0	1	1
Обсуждение и дебаты							
stst37q01 Учитель прочит учеников объяснить смысл текста	0,27	2,92	3,16	2,67	-2	2	2
stst37q02 Учитель задает вопросы, требующие от учеников более полного понимания текста	0,09	3,22	3,24	2,77	0	1	1
stst37q03 Учитель дает ученикам достаточно времени на обдумывание своих ответов	0,22	3,05	3,13	2,75	0	2	2
stst37q05 Учитель поощряет учеников высказывать свое мнение о тексте	0,23	3,00	3,22	2,68	-1	2	2
Связывание знаний							
stst37q04 Учитель рекомендует книгу или автора для чтения	-0,30	2,94	3,10	2,30	1	-5	-5
stst37q06 Учитель помогает ученикам связывать истории, которые они читают, со своей жизнью	-0,39	2,98	3,00	2,25	0	-7	-7
stst37q07 Учитель показывает ученикам то, каким образом информация в текстах основывается на том, что им уже известно.	-0,14	2,93	3,02	2,47	0	-2	-2
Уточнение ожиданий							
stst38q01 Учитель заранее объясняет, что ожидается от учеников	0,10	2,74	2,89	2,61	0	0	0
stst38q04 Учитель заранее рассказывает ученикам о том, каким образом будет оцениваться их работа	0,08	2,80	3,05	2,80	0	0	0
stst38q07 Учитель дает ученикам возможность задавать вопросы о заданиях по чтению	0,55	3,25	3,32	2,99	-1	4	4
Организация заданий							
stst38q02 Учитель проверяет, сосредоточены ли ученики во время работы над заданием по чтению	-0,10	2,95	3,27	2,76	1	0	0
stst38q05 Учитель спрашивает каждого ученика, понял ли тот как надо выполнять задание по чтению	-0,10	3,32	3,27	2,84	0	-1	-1
stst38q08 Учитель задает вопросы, которые мотивируют учеников принимать активное участие	-0,03	3,19	3,14	2,71	0	0	0
stst38q09 Учитель сразу же рассказывает ученикам о том, насколько хорошо они справились с заданием по чтению	-0,58	3,13	2,97	2,38	-2	-11	-11
stst38q06 Учитель выставляет ученикам оценки за работу	-0,03	3,53	3,41	3,03	0	0	0
stst38q03 Учитель обсуждает работу учеников после выполнения задания по чтению	0,09	3,07	3,17	2,65	1	0	0
Среднее значение индекса		-0,69	-0,39	0,00	-6	-18	-18

Таблица А4-4. Компоненты индекса стратегий обучения и сравнение с Россией и ОЭСР

Вопросы PISA учащихся	Взвешенное значение	Средняя оценка		Пробелы в чтении		
		КР	РФ	ОЭСР	РФ	ОЭСР
Заучивание наизусть						
Когда я учусь, то стараюсь запомнить наизусть все, о чем говорится в тексте.	0,008	3,10	2,87	2,44	0	0
Когда я учусь, то стараюсь запомнить наизусть как можно больше деталей.	0,057	2,95	2,32	2,71	2	1
Когда я учусь, то прочитываю текст столько раз, что могу рассказать его наизусть.	-0,305	2,60	2,38	2,02	-4	-10
Когда я учусь, то прочитываю текст снова и снова.	0,108	2,70	2,80	2,57	-1	1
Контроль						
Когда я учусь, то начинаю с выяснения того, что именно мне необходимо выучить.	0,026	3,05	2,93	2,88	0	0
Когда я учусь, то проверяю, понял(а) ли я то, что прочитал(а).	0,059	3,01	2,85	2,85	1	1
Когда я учусь, то стараюсь выяснить, какие концепции мне еще не совсем понятны.	0,078	2,62	2,58	2,65	0	0
Когда я учусь, то убеждаюсь в том, что помню наиболее важные моменты в тексте.	0,207	3,03	2,89	3,00	2	0
Когда я чего-то не понимаю, то ищу дополнительную информацию для уточнения.	-0,058	2,81	2,28	2,54	-2	-1
Уточнение						
Я стараюсь связать новую информацию с предыдущими знаниями, приобретенными по другим предметам.	0,196	2,74	2,16	2,51	7	3
Я выясняю, как полученная информация может пригодиться вне школы.	-0,184	2,57	2,27	2,06	-3	-5
Я стараюсь получить разобранность в материале, соотнося его со своим собственным опытом.	-0,049	2,81	2,45	2,28	-1	-1
Я выясняю, как текстовая информация вписывается в то, что происходит в реальной жизни.	-0,044	2,70	2,42	2,21	-1	-1
Понимание и запоминание информации в тексте						
Я быстро прочитываю текст дважды.	-0,088	4,24	3,33	2,98	-5	-6
Я сосредотачиваюсь на тех частях текста, которые легко понять.	-0,104	4,27	3,63	3,73	-4	-3
Я читаю текст вслух другому человеку.	-0,093	4,08	2,85	3,26	-7	-4
Я подчеркиваю важные части текста.	0,084	4,53	4,47	4,51	0	0
Я резюмирую текст своими собственными словами.	0,084	4,72	4,41	4,40	1	2
После прочтения текста, я обсуждаю его содержание с другими людьми.	0,075	4,37	3,45	3,80	4	2
Подведение итогов						
Я проверяю, чтобы в моем изложении упоминался каждый параграф.	-0,072	4,45	3,65	3,73	-3	-3
Перед написанием изложения я прочитываю текст как можно больше раз.	-0,081	4,73	3,99	4,02	-3	-3
Я стараюсь точно скопировать как можно больше предложений.	-0,191	4,36	3,29	2,78	-12	-17
Я тщательно проверяю, представлены ли в изложении наиболее важные факты из текста.	0,166	4,90	4,47	4,67	4	2
Я подчеркиваю наиболее важные предложения, после чего записываю их своими собственными словами.	0,170	4,84	4,46	4,63	4	2
Среднее значение индекса	-	-0,747	-0,402	0,003	-20	-43

Список использованных источников

1. Alonso, J.D., and A. Sánchez (eds.) 2011. "Reforming Education Finance in Transition Countries: Six Case Studies in Per Capita Financing Systems." World Bank: Washington DC.
2. Coffey International. 2012. "Public Expenditure Tracking Survey: Kyrgyzstan." April 2012.
3. EU. 2012. "Inventory of existing functions of the Ministry of Education and Science, Kyrgyz Republic."
4. McLean, H., and R. Orozova. "No Wolves Along the Way: Towards a National ECD Model for Kyrgyzstan – UNICEF's Pilot Interventions in Batken raion."
5. OECD. 2010. "PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)."
6. OECD. 2010. "PISA 2009 Results: Learning to Learn (Volume III)."
7. OECD. 2012. "Education at Glance."
8. OECD and World Bank. 2010. "Kyrgyz Republic 2010: Lessons from PISA."
9. USAID. 2012. "Review of early grade reading, teaching and skills: The Kyrgyz Republic and Tajikistan."
10. World Bank. 2010. "SABER–Teachers Country Report: Kyrgyz Republic."
11. World Bank. 2012. "SABER–Early Childhood Development Country Report: Kyrgyz Republic."
12. World Bank. 2012. "SABER–School Autonomy and Accountability Country Report: Kyrgyz Republic."