



# Подушевое финансирование: за и против

Аналитический отчет

Астана-2013

---

---

## Оглавление

Введение	4
Цели, задачи и мероприятия исследования	7
Глава 1. Существующая система финансирования образования в РК	9
1.1. Система, принципы и источники	9
1.2. Расходы на образование	10
1.3. Справедливость финансирования школ	22
1.4. Открытость и прозрачность школьных бюджетов	29
Глава 2. Совершенствование финансирования образования РК: внедрение подушевого финансирования	30
2.1. Что такое подушевое финансирование? Необходимые условия, преимущества и риски	32
2.2. Первые шаги внедрения подушевого финансирования среднего образования	36
2.3. Взгляд на подушевое финансирование руководителей обследованных школ	39
2.4. Предлагаемые модели подушевого финансирования для Казахстана	40
Глава 3. Опыт применения подушевого финансирования образования в других странах	50
3.1. Великобритания	50
3.2. Соединенные Штаты Америки	56
3.3. Австралия	57
3.4. Российская Федерация	61
Глава 4. Выводы и рекомендации	68
4.1. Выводы	68
4.2. Рекомендации	71
Список использованной литературы	77

---

## **Сокращения**

**РК** – Республика Казахстан

**НПО** – Неправительственная организация

**ООН** – Организации Объединенных Наций

**ЮНИСЕФ** – Детский фонд ООН

**МОН РК** – Министерство образования и науки РК

**ТИПО** – Техническое и профессиональное образование

**МКШ** – Малокомплектные школы

**ЮКО** – Южно-Казахстанская область

**СКО** – Северо-Казахстанская область

**ВКО** – Восточно-Казахстанская область

---

---

## ВВЕДЕНИЕ

Казахстанское образование сегодня стоит перед необходимостью дальнейшего совершенствования. Правительством принята «Государственная программа развития образования РК на 2011-2020 годы», основная цель которой – повышение конкурентоспособности образования, развитие человеческого капитала путем обеспечения доступности качественного образования для устойчивого роста экономики.

Для достижения конкурентоспособного качественного образования, необходимо решить следующие основные задачи, которые стоят перед отечественным образованием:

- увеличение финансирования;
- эффективность распределения и освоения средств;
- совершенствование качества и повышение результатов образования;
- усиление педагогического потенциала образовательной системы;
- равенство и доступность качественного образования.

Наряду с достижениями в области реформ отечественного образования, есть и определенные проблемы, которые преследуют казахстанское образование на протяжении всего периода становления независимости государства. Отечественное образование сегодня малоконкурентно, чему способствуют следующие ключевые факторы:

- Несмотря на то, что доля государственных расходов на образование в ВВП страны в последние годы стабильно увеличивается, в Казахстане еще не достигнут рекомендуемый ЮНЕСКО уровень финансирования образования – 5-6% от ВВП – для обеспечения устойчивого его развития.
- Неутешительные результаты тестов казахстанских учащихся в рамках Программы международной оценки

---

---

учебных достижений 15-летних учащихся PISA-2009 (Казахстан вошел в число стран, показатели которых существенно ниже среднего уровня) выдвигают на повестку дня насущную необходимость переосмысления понятия качества образования: от простого усвоения фактов к умению использовать школьные знания для решения практических задач.

- Заработная плата педагогов школ – одна из самых малоконкурентных (70% от средней по стране), что не способствует повышению статуса и социальной востребованности учительской профессии.
- В школах стойкую тенденцию имеет процесс старения педагогических кадров: каждый пятый учитель – в возрасте от 50 лет и старше; ежегодное пополнение из числа молодых кадров составляет лишь 2,6%, что является одним из факторов снижения инновационного потенциала системы образования.
- Сохраняется неравенство в доступе к качественным образовательным услугам по разным основаниям: экономическим (богатые/бедные семьи), территориальным (город/село), этническим (школы с разными языками обучения), состоянию здоровья (дети с ограниченными возможностями развития) и др.

Эти проблемы вызваны многими причинами, но очевидно одно – реформирование образования будет затруднительным, если, в первую очередь, не добиться улучшения системы финансирования и распределения финансовых ресурсов.

В настоящем исследовании авторы обращают внимание на болевые точки существующей системы финансирования школ, в числе которых: недостаточность объема финансирования; непрозрачные, громоздкие и непредсказуемые процедуры финансирования; несправедливый характер распределения финансов, где в наиболее ущемленном положении оказались

---

---

---

---

сельские школы; отсутствие прозрачности и подотчетности администрации школ за использование финансовых средств перед родителями, общественностью; слабость управления финансовыми ресурсами; отсутствие самостоятельности руководителей школ в определении необходимого объема финансирования и др. Все это вкуче приводит к слабости и торможению развития образовательной системы в целом.

Равенство и справедливость финансирования может обеспечить внедрение принципа подушевого финансирования школ. О внедрении данного принципа финансирования официально заявлено в «Государственной программе развития образования РК на 2011-2020 годы». Одной из важных характеристик этого механизма является децентрализация управления бюджетом и передача его в ведение директора школы, который должен иметь возможность получить определенную сумму бюджетных средств и гибко управлять школьным бюджетом. При этом он должен быть подотчетным Совету школы или Попечительскому совету.

Система подушевого финансирования, основанная на принципе «деньги следуют за учащимися», призвана обеспечить оптимальное использование образовательных бюджетов за счет создания условий, при которых потребности учащихся в качественном образовании будут играть решающую роль в распределении средств.

Как показывает опыт многих стран, применяющих систему подушевого финансирования, основная проблема при переходе на такую систему заключается в разработке оптимальной модели, которая адекватно отражая национальный контекст, в полной мере отвечала бы критериям эффективности и справедливости.

---

---

## Цели, задачи и мероприятия исследования

Данное исследование было выполнено в рамках проекта Фонда Сорос-Казахстан «Разработка и презентация рекомендаций по вопросам совершенствования системы финансирования среднего образования», его целями были:

- Разработка и продвижение рекомендаций для совершенствования системы финансирования среднего образования через механизм подушевого финансирования;
- Организация информационной кампании для повышения информированности заинтересованных лиц о государственной политике финансирования образования.

В рамках данного проекта был выполнен анализ международного опыта стран, применяющих подушевое финансирование образования, а также сильных и слабых сторон существующего финансирования среднего образования в РК. Были разработаны несколько моделей финансирования на основе формул, применяющихся в различных странах и учитывающих необходимые параметры. Была разработана модель подушевого финансирования, по мнению исследователей, наиболее оптимальная для Казахстана.

Также были отобраны школы в Алматинской, Северо-Казахстанской, Карагандинской областях, а также городах Астана и Алматы, были просчитаны бюджеты этих школ по разработанным моделям в рамках имеющегося бюджета. В рамках исследования были выполнены экспертные интервью с представителями областных управлений образования, администраций 13 школ пяти регионов РК. В рамках проекта была создана рабочая группа, включающая представителей национального и местного уровней из числа представителей заинтересованных государственных органов, экспертов, гражданской, родительской общественности. Некоторые участни-

---

---

---

---

ки рабочих групп принимали участие в анализе материала и разработке казахстанской модели подушевого финансирования среднего образования.

Результаты исследования были обсуждены со специалистами системы образования всех регионов РК, депутатами Мажилиса РК, представителями НПО РК, прессы, учеными, исследователями на рабочих встречах, круглом столе «Совершенствование системы финансирования среднего образования через внедрение подушевого финансирования», в рамках семинара «Эффективное управление образованием на региональном уровне» Международной Академии Бизнеса РК, на встрече с представителями системы образования Шахтинского района Карагандинской области, на Областном семинаре в Карагандинской области «Взаимодействие семьи и школы в нравственно-духовном воспитании ребенка».

Также в рамках проекта была распространена информация о государственной политике финансирования образования в республиканских и местных СМИ: в телевизионной передаче «PS» на **Карагандинском «5 канале»**, в республиканских и местных **газетах**, на сайте [www.integrity.kz](http://www.integrity.kz), [www.sange.kz](http://www.sange.kz), сайте Управления образования Акмолинской области, на официальном сайте «Первый канал Евразия», «NewsFord портал свежих новостей», “YK-news.kz”, “zakon.kz”, где также была предоставлена возможность всем желающим высказаться по вопросам подушевого финансирования.



---

---

## **ГЛАВА 1. Существующая система финансирования образования в РК**

Поставить амбициозные цели в области образования просто. Однако для достижения этих целей требуются финансовые ресурсы, а также политика, обеспечивающая максимальную эффективность и справедливость в использовании этих ресурсов.

Ежегодно на поддержание и развитие системы образования выделяется сотни миллиардов тенге, но до сих пор доступ к качественным образовательным услугам всех групп населения остается актуальной проблемой. Следовательно, встает вопрос об эффективности распределения и использования финансов в области образования.

### **1.1. Система, принципы и источники**

Государственное финансирование подразумевает обеспечение государством выделения ежегодных бюджетных ассигнований на образование с учетом его приоритетности. Размер выделяемых средств на финансирование образования должен обеспечивать функционирование образовательного учреждения в соответствии с государственными стандартами образования.

Согласно Закону РК «Об образовании» (глава 9, ст. 61), государственные расходы на образование складываются из расходов республиканского и местного бюджетов, а также других источников финансирования.

Принципами финансирования образования являются:

- 1) эффективность и результативность;
- 2) приоритетность;
- 3) прозрачность;
- 4) ответственность;
- 5) разграничение и самостоятельность всех уровней бюджетов.

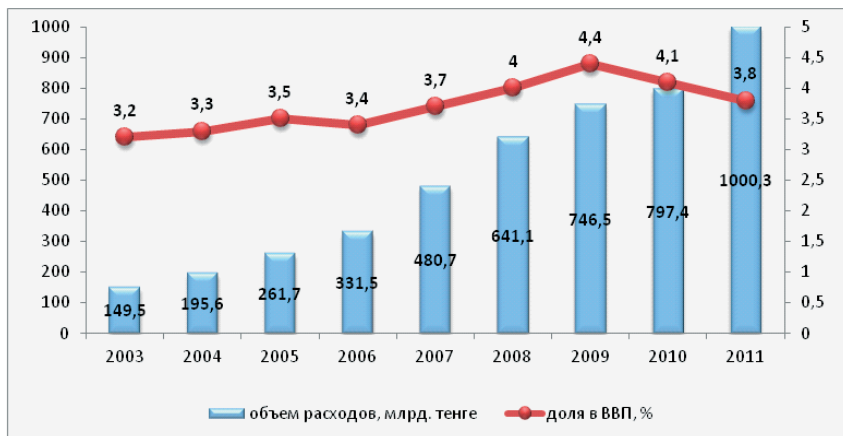
Источники финансирования образования:

- 1) бюджетное финансирование содержания государственных учреждений образования;
- 2) бюджетное финансирование государственного образовательного заказа;
- 3) доходы от оказания платных услуг, не противоречащих законодательству Республики Казахстан;
- 4) кредиты банков второго уровня;
- 5) спонсорская и благотворительная помощь, безвозмездные отчисления и пожертвования, гранты.

## 1.2. Расходы на образование

Хотя за последние девять лет объем финансирования системы образования РК вырос почти в семь раз (с 149,5 млрд. тенге в 2003 году до 1000,3 млрд. тенге в 2011), доля расходов на образование в ВВП выросла только на 0,6% и в 2011 году оставалась на уровне 2007 года (см. Диаграмму 1 ниже).

*Диаграмма 1. Государственное финансирование образования в динамике с 2003 по 2011 гг.*



Источник: «Образование и наука Республики Казахстан», Астана 2012, МОН РК

---

---

## Расходы республиканского бюджета

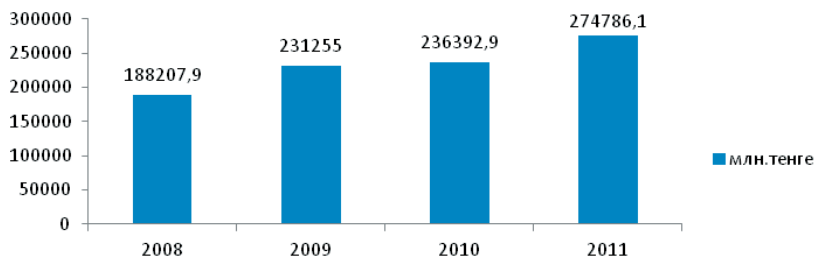
Республиканский уровень включает в себя три направления выделения средств:

- Содержание организаций образования республиканского значения;
- Реализация республиканских образовательных программ;
- Образовательные субвенции в рамках целевых трансфертов регионам.

Республиканский бюджет направляется на развитие системы образования, в том числе на методологическое обеспечение, учебники, разработку новых инструментов обучения и другие мероприятия.

Анализ финансирования образования из средств республиканского бюджета за последние четыре года (2008-2011 гг.) показал, что в среднем финансирование увеличилось примерно на 46% (см. Диаграмму 2 ниже)

*Диаграмма 2. Расходы республиканского бюджета на образование*



Источник: Министерство финансов РК

Картина увеличения республиканского бюджета очевидна, однако анализ подпрограмм бюджета образования показал,

---

---

что во многом увеличение финансов идет за счет расходов АО «Новый Университет Астаны», АО «Назарбаев Интеллектуальные школы», АО «Astana Knowledge city». Например, на повышение квалификации педагогических работников ежегодно расходуется 0,1% от общей суммы РБ, выделенной на образование, на методологическое обеспечение системы образования и анализ качества образовательных услуг – 0,4%, на обеспечение качества образования – 0,4%, тогда как на увеличение уставного капитала АО «Назарбаев Интеллектуальные школы» с 2009 года наблюдается стабильное увеличение финансов. Так в 2009 году доля затрат на АО «Назарбаев школы» в общем объеме республиканского бюджета образования составляла 3,2%, в 2010 году – 5,4%, в 2011 году – 12,1%. В целом, на АО «Новый Университет Астаны», АО «Назарбаев Интеллектуальные школы», АО «Astana Knowledge city» из республиканского бюджета ежегодно увеличивается сумма расходов, в 2008 году она составляла 2,7% от бюджета образования, в 2011 – 17,3%.

На обучение одаренных детей в республиканских школах в 2011 году выделено чуть более 1 %, а на одаренных детей Назарбаев интеллектуальных школ из бюджета республики направлено 2,6% бюджетных средств (см. Таблицу 1 ниже)

**Таблица 1. Анализ финансирования Республиканским бюджетом отдельных программ образования, млн. тенге**

	2007	% в РБ*	2008	% в РБ*	2009	% в РБ*	2010	% в РБ*	2011	% в РБ*
Всего, расходы из РБ на образование	167133		185236		236681		233602		274786	
Обучение одаренных детей	1485,9	0,9	1652,1	0,9	2375,3	1,0	4531,9	1,9	3148,1	1,1
из них в Назарбаев школах	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7155	2,6
Повышение квалификации и переподготовка кадров	117,2	0,1	139,1	0,1	195,2	0,1	222,7	0,1	470,5	0,2
Методологическое обеспечение системы образования и анализ качества образовательных услуг	589,4	0,4	676,8	0,4	906,7	0,4	938,5	0,4	1154,6	0,4
Обеспечение качества образования		0,0	794,3	0,4	776,9	0,3	850,4	0,4		0,0
Целевые трансферты на внедрение новых технологий обучения в государственной системе образования	1024,5	0,6	7299,3	3,9	4535,4	1,9		0,0		0,0

Трансферт на развитие бюджета города Астаны для участия в строительстве нового университета	0	5000	2,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Увеличение уставного капитала АО «Назарбаев Интеллектуальные школы»	0	0	7534,8	3,2	12717,5	5,4	33208,3	12,1	
Целевые трансферты на развитие бюджету города Астаны на увеличение уставного капитала АО «Astana Knowledge city»	0	0	18000	7,6	16982	7,3	0	0,0	
Увеличение уставного капитала АО «Новый университет Астаны»	0	0	986,8	0,4	0	0,0	7256,6	2,6	
Доля всех АО в РБ образования		5000	2,7	26521,5	11,2	29699,5	12,7	47619,9	17,3

Источник: данные по Республиканскому бюджету на образование – Министерство финансов РК.

\* – расчет авторов

---

---

## Расходы местного бюджета на образование

В системе образования расходы в большей степени осуществляются в рамках местных бюджетов, что говорит о децентрализации государственной системы образования. В среднем, 70% от всех затрат на образование выделяется из местных бюджетов. Региональный (местный) уровень бюджета предусматривает ассигнования на содержание организаций образования в регионе и реализацию региональных образовательных программ.

Анализ местных бюджетов за последние четыре года (2008-2011 гг.) показал, что финансирование образования из местных бюджетов ежегодно растет в абсолютных значениях, однако доля увеличения финансов непостоянна из года в год – отмечаются как снижение, так и увеличение. В частности, в 2009 году относительно 2008 года финансирование образования было увеличено на 16,4%, тогда как в 2010 году относительно 2009 года финансирование выросло на 13,8%, то есть уменьшился прирост. Однако в 2011 году наблюдается скачок увеличения финансирования относительно 2010 г. на 23%.

В 2009 году наблюдается уменьшение финансирования образования в Атырауской области (на 12%), в Алматинской области – на 1,5%. Значительное увеличение финансирования относительно других областей можно отметить в Павлодарской (на 31,9%), Южно-Казахстанской (на 31,4%), Костанайской (на 30%) и Карагандинской (на 26%) областях.

В 2010 году отрицательные показатели наблюдались только в Костанайской области (снижение на 0,2%), но совсем незначительное увеличение относительно других областей отмечались в Павлодарской (увеличение на 0,8%) и Кызылординской (увеличение на 5%) областях. Наиболее благоприятная ситуация в 2010 году наблюдалась в г. Астана, где финансирование образования относительно 2009 года выросло на

---

---

68%. Значительно улучшилось финансирование в Атырауской (увеличение на 26,4%), Алматинской (увеличение на 25,5%) и Мангистауской (увеличение на 23%) областях.

В 2011 году не было отмечено ни в одном из регионов снижение расходов на образование относительно 2010 года. Однако относительно других отмечается низкая динамика роста финансирования в г. Астане (увеличение на 8%), Атырауской (увеличение на 10%), Кызылординской (увеличение на 12%) и Актюбинской (увеличение на 14%) областях. Значительное увеличение финансирования образования относительно прошлого года наблюдалось в ВКО, Жамбылской области и г. Алматы (увеличение на 32%), Павлодарской (увеличение на 30%) и Костанайской (увеличение на 29%) областях (см. Таблицу 2 ниже)

Таким образом, в большинстве областей если в одном году увеличивалось финансирование образования, то в следующем году оно уменьшалось, то есть соблюдалась относительная справедливость в области финансирования образования из местных бюджетов. Исключение составляет Атырауская область, в которой финансирование образования из местного бюджета за последние 4 года увеличилось только на 23%, тогда как средний показатель по республике составил 63%. Также относительно низкая динамика увеличения финансирования наблюдается в Кызылординской области (увеличение на 41%). Очень хорошие показатели можно отметить в г. Астане, где финансирование в 2011 году выросло относительно 2008 года на 100%. Довольно хорошие показатели относительно других также отмечаются в ЮКО, где данный показатель увеличился на 82% и Жамбылской области (увеличение на 79%).



**Таблица 2. Расходы местных бюджетов на образование в разрезе регионов, млн. тенге**

область	Расход местных бюджетов, млн. тенге					Изменение расходов, на %				
	2008	2009	2010	2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2011	2008-2011	
Акмолинская	22 488,20	27 627,30	30 028,70	37 965,50	22,9	8,7	26,4	69		
Актыбинская	26 652,80	32 146,90	37 000,00	42 003,50	20,6	15,1	13,5	58		
Алматинская	48 280,40	47 536,10	59 645,30	73 363,10	-1,5	25,5	23,0	52		
Атырауская	21 450,40	18 931,40	23 931,20	26 373,50	-11,7	26,4	10,2	23		
ВКО	36 423,90	41 309,20	46 604,00	61 570,40	13,4	12,8	32,1	69		
Жамбылская	29 363,10	34 395,10	39 852,00	52 521,40	17,1	15,9	31,8	79		
ЗКО	23 804,20	28 390,80	31 095,80	36 146,50	19,3	9,5	16,2	52		
Қарағандинская	32 280,70	40 526,30	44 581,10	53 949,10	25,5	10,0	21,0	67		
Қызылординская	31 444,00	37 574,60	39 511,90	44 243,20	19,5	5,2	12,0	41		
Қостанайская	23 092,30	29 940,10	29 878,20	38 485,50	29,7	-0,2	28,8	67		
Мангистауская	19 514,20	20 428,10	25 015,30	30 289,30	4,7	22,5	21,1	55		
Павлодарская	22 074,20	29 112,50	29 332,10	38 117,70	31,9	0,8	30,0	73		
СКО	21 382,80	23 821,90	26 581,80	33 511,80	11,4	11,6	26,1	57		
ЮКО	68 781,70	90 401,00	100 489,00	124 992,50	31,4	11,2	24,4	82		
Алматы	34 347,40	35 571,40	39 789,70	52 563,80	3,6	11,9	32,1	53		
Астана	14 276,00	15 722,00	26 380,50	28 601,90	10,1	67,8	8,4	100		
Всего	475 656,30	553 434,70	629 716,60	774 698,80	16,4	13,8	23,0	63		

Источник: сайт Министерства финансов РК, <http://www.minfin.kz>

---

## Увеличивается ли финансирование школ?

Региональный рост финансирования образования во многом обусловлен вводом новых образовательных объектов и региональных программ. В частности, в Атырауской области по официальным данным областного акимата, в 2009 году сданы в эксплуатацию 6 школ и 6 дошкольных учреждений, к 2010 году планировался ввод еще 8-ми школ и 2-х детских садов<sup>1</sup>, следовательно, необходимо увеличение финансирования для обеспечения деятельности новых объектов образования. В городе Астана в 2010-2011 гг. было введено в эксплуатацию 83 детских сада, в 2009-2011 гг. построено и введено в эксплуатацию 8 школ и продолжается строительство еще 4-х школ<sup>2</sup>, что также требует увеличения регионального финансирования образования в целом.

Анализ бюджета школ и интервью директоров, бухгалтеров показал, что увеличение финансирования школ происходит в основном за счет статьи «заработная плата» (прим. автора: рост заработной платы учителей начался в 2009 году после озвученных в Послании Президента РК в 2008 году поручений: «повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, в т.ч. в 2009 году – на 25%, в 2010 году – на 25% и в 2011 году – на 30%»), в остальном бюджет школы ежегодно увеличивается с учетом инфляции лишь на 7 процентных пункта.

Таким образом, можно сказать, что финансирование школ практически неизменно, и говорить об увеличении в данном случае неуместно.

---

<sup>1</sup> «Стратегический план развития Управления образования Атырауской области на 2010-2014 годы», Утвержден постановлением акимата Атырауской области от «24» декабря 2009 года №332

<sup>2</sup> Доклад акима г. Астаны И.Н.Тасмагамбетова на отчетной встрече с населением, Конгресс Холл, 9 февраля 2012 года

---

---

---

## Затраты на одного обучающегося

Затраты на одного обучающегося в Казахстане ежегодно растут. Так, в 2005 году они составляли 49,6 тыс. тенге (382 доллара США) на одного обучающегося, в 2010 году – 163,1 тыс. тенге (1101 доллара США). Хотя в РК за последние пять лет, с 2005 по 2010 гг., затраты на одного учащегося выросли более чем в три раза, данный показатель один из самых низких среди стран ОЭСР и стран – партнеров ОЭСР. «Расходы на одного учащегося в Казахстане меньше, чем средние расходы стран третьей группы (страны с ВВП менее 10 тыс. долларов США на душу населения) таких как Китай, Турция, Россия. Более значительная разница в расходах со странами второй группы (страны с ВВП от 10 до 20 тыс. долларов США на душу населения) – Испания, Корея, Чехия, Израиль, и странами первой группы (страны с ВВП свыше 20 тыс. долларов США на душу населения) – США, Япония, Люксембург, Австралия».<sup>3</sup>

Если рассматривать динамику изменения расходов на одного обучающегося в РК с разбивкой по областям, то можно отметить, что в меньшей степени относительно других, увеличение затрат на одного обучающегося произошло в г. Астана (увеличение в 2,4 раза), более всего – в Павлодарской (увеличение в 4 раза) и Костанайской (увеличение в 3,9 раз) областях. Эта динамика обусловлена протекающими за последние годы демографическими процессами в данных регионах: увеличением количества учащихся в столице республики и их уменьшением в северных регионах страны (см. Таблицу 3 ниже)

---

<sup>3</sup> «Стратегический план Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2011-2015 годы»

---

---

*Таблица 3. Затраты на одного обучающегося по уровням образования, тыс. тенге*

Область	2005 год	2006	2007	2008	2009	2010 год	отношение 2010/2005
Акмолинская	65,6	82,9	111,6	120,3	154,8	193,6	3,0
Актюбинская	57,8	76,3	104,4	125,7	160,7	200	3,5
Алматинская	49	57,9	79,3	91,01	115,1	142,2	2,9
Атырауская	50	62,3	82,4	95,4	121,8	149,1	3,0
ВКО	52,3	67,2	97,8	115,6	148,3	183,1	3,5
Жамбылская	44,8	58,8	80	97,8	123,5	154,6	3,5
ЗКО	71	89	126,7	143	199,3	233,4	3,3
Карагандинская	49,9	57,9	87,6	103,4	140,5	176	3,5
Костанайская	50,8	74,1	109,6	128,1	165,8	200,2	3,9
Кызылординская	56,6	61,1	93,5	105,6	146,3	185,1	3,3
Мангистауская	47,7	62,5	76,1	105,8	108,9	144	3,0
Павлодарская	52,1	72,3	102	131,9	169,9	212,9	4,1
СКО	73,8	96,3	136,3	158,5	204,1	263,8	3,6
ЮКО	36,7	47,9	65,8	80,4	96,5	123,7	3,4
г. Астана	45,1	56,3	75,7	82,1	85,8	109,6	2,4
г. Алматы	39,4	54	82,1	97,9	108	139,8	3,5
РК	49,6	63	88,3	110,2	130,6	163,1	3,3

Источник: «Состояние образования в 2010 году. Дошкольное и общее среднее образование». Национальный центр оценки качества образования МОН РК, Астана – 2011

Анализ финансирования расходов учреждений образования, исходя из расчета доли средств школьного бюджета на одного ученика, показывает неравномерность фактической стоимости обучения одного учащегося в школах разных типов. С уменьшением числа обучающихся в учреждении образования, стоимость финансирования на одного учащегося растет. Это отражает общую закономерность, называемую в экономической теории эффектом масштаба: чем больше количество учащихся, тем меньше средние расходы на образование в расчете на одного учащегося. Удельный расход на одного ученика в неполных, малокомплектных школах в 2,9 раз выше, чем общеобразовательных школах и в 2,6 раз выше, чем в гимназиях, что относит данные школы к категории «затратных» и требующих особых подходов в финансировании с учетом сложившихся условий предоставления образовательных услуг. Иначе говоря, норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества учеников (см. Таблицу 4 ниже)

**Таблица 4. Расходы на одного ученика в обследованных школах**

Тип школы	среднее количество уч-ся	расходы на 1 ученика в год, тенге, среднее	расходы на одного ученика в месяц, тенге, среднее
гимназии/лицей	985	153 705	12 809
общеобразовательные школы	726	139 484	11 624
неполные/начальные сельские школы	50	400 183	33 349

Важно подчеркнуть, что финансирование одного учащегося показывает только средние расходы, выделяемые на обучение ребенка, и ни в коей мере не отражает потребности на образование каждого учащегося.

---

---

### 1.3. Справедливость финансирования школ

Финансирование государственных организаций образования осуществляется на основе требований государственных стандартов образования по уровням образования и норм, определяемых законодательством РК. Однако анализ бюджетов школ показывает неравномерность финансирования и отсутствие системы расчетов стоимости образовательных услуг.

При анализе бюджетов школ в первую очередь обращают на себя внимание существующие различия в перечне статей расходов школ. Так, некоторые школы в 2010 году не получили финансирование по 132-ой специфике («Приобретение медикаментов и прочих средств медицинского назначения»), 139-ой («Приобретение прочих товаров»), 159-ой («Прочие текущие затраты»). Как отмечают руководители школ, нефинансирование отдельных статей связано с тем, что на данный финансовый год для школы было приоритетнее получить финансирование по другим, более необходимым статьям, а так как из-за отсутствия средств увеличить бюджет школы невозможно, то приходится отказываться от финансирования менее приоритетного, сохраняя бюджет для более приоритетных статей расходов.

Практически во всех обследованных школах, как сельских, так и городских, отсутствует финансирование по 151 специфике («Командировки внутри страны»). Отсутствие финансов по этой статье приводит к тому, что учителя выезжают на курсы повышения квалификации, на различные семинары, конференции за свой личный счет, либо вообще не выезжают.

Лишь одна городская школа из 13 исследованных получила в 2011 году финансирование по 431 специфике («Капитальный ремонт»). Однако, судя по данным опроса директоров, именно эта школа особо не нуждалась в капитальном ремонте, на текущий момент ей требовался лишь косметический

---

---

ремонт. Зато в капитальном ремонте нуждались шесть других исследованных школ, при этом одна из них (сельская школа) находится в аварийном состоянии. Как отмечали директора в ходе интервью, получить финансирование для капитального ремонта очень трудно, особенно сельским школам. Нуждающихся школ много, денег в бюджете мало, выделяются лишь небольшие средства по 149 специфике («Прочие услуги и работы»), за счет экономии которых выкраиваются деньги на ремонт самых проблемных мест в школе.

Стоит обратить внимание на финансирование 149 специфики («Прочие услуги и работы»). На средства, выделенные по данной специфике, школы могут: производить оплату услуг по ремонту оборудования, обслуживанию компьютеров и орг. техники, услуги банка, переводчиков, услуги по текущему незначительному ремонту помещения, а также организация перевозки детей к пунктам сдачи ЕНТ и др.

По мнению всех опрошенных директоров школ, средств, выделяемых по данной специфике, всегда недостаточно, так как на небольшие финансы предполагается большое количество услуг, и увеличить финансирование этой статьи проблемно. Причинами нехватки средств являются: 1) отсутствие норм расходов на единицу объекта расходов; 2) недостаток бюджетных ассигнований.

«Школе необходимо увеличение средств на ремонт школы, на ремонт и поддержание функционирования офисной техники, школьных компьютеров, на услуги по поддержке программного обеспечения и прочее. Однако стоит лимит, определенный самими чиновниками из управления образования, который никак законодательно не обоснован. До сих пор не рассчитаны нормы расходов на обслуживание единицы объекта расходов» (из интервью с директорами школ).

Анализ в административно-территориальном разрезе показал, что школы в городах республиканского значения Аста-

---

---

ны и Алматы по данной специфике имеют более 16% от общего бюджета школы. Далее наблюдается динамика снижения в зависимости от статуса населенного пункта: школы в областных городах по этой специфике получают в среднем 8% от школьного бюджета, сельские школы – около 2%.

В структуре исследованных бюджетов школ, основная часть приходится на выплату заработной платы – в среднем 81% школьного бюджета. Высокая доля заработной платы в общих расходах на образование закономерно предопределяет недостаток средств на развитие школ.

Сравнение доли заработной платы работников школ в административно-территориальном разрезе показал существенные различия по данной статье финансирования. В школах областных центров фонд заработной платы в среднем составляет 76%, в школах малых городов – 87%, в сельских школах – 93%.

Следовательно, доля расходов на материально-техническое обеспечение школ, методическое обеспечение учебного процесса снижается в зависимости от административной значимости.

Следует подчеркнуть ущемление в финансировании сельских неполных средних школ относительно других школ.

На фоне городских общеобразовательных средних школ количество статей, подлежащих финансированию, в неполных сельских школах меньше в два раза (16 относительно 8). Статьи расходов «Оплата труда», «Коммунальные услуги», «Услуги связи», «Фонд Всеобуч» в неполных сельских школах составляют 97,4% от общего школьного бюджета, в городских общеобразовательных школах – 84,0%. Таким образом, на программы развития у неполных школ остается 2,6%, у общеобразовательных городских школ – 16% школьного бюджета. Следовательно, остается только предполагать, насколько качественно предоставляются образовательные услуги в неполных средних сельских школах (см. Таблицу 5 ниже)



**Таблица 5. Анализ бюджетов обследованных школ по статьям и типам школ**

Специфика	Наименование специфика	Общеобразовательные средние школы (город), %	Неполные средние школы (сельские), %
	Итого оплата труда с учетом налогов, отчислений, взносов	79,3	93,4
141	Оплата коммунальных услуг	3,0	2,9
142	Оплата услуг связи	0,3	0,3
153	Затраты фонда Всеобуч	1,7	0,9
132	Приобретение медикаментов	0,05	0,04
139	Приобретение прочих товаров	2,7	0,9
149	Прочие услуги и работы	10,4	1
151	Командировки внутри страны	0,05	0
152	Командировки за пределы страны	0,04	0
159	Прочие текущие затраты	0,1	0,6
411	Приобретение товаров относящихся к основным средствам	1,4	0
431	капитальный ремонт	0,7	0
452	приобретение нематериальных активов	0,04	0
	информатизация системы образования	0,2	0
332	Трансферты физическим лицам	0,04	0
143	Оплата транспортных услуг	0,03	0
Итого, %		100	100

Помимо недостаточного финансирования сельских неполных школ, отмечается несправедливость их финансирования в региональном сопоставлении. Пилотная неполная школа северного региона на развитие получает практически в два раза меньше (2,5%), чем аналогичная школа в южном регионе (4,4%). Одной из причин являются большие коммунальные платежи на севере страны (5,4% от общего бюджета), тогда

как на юге Казахстана они равны 0,3%. Также остается непонятным, почему школа северного региона не получила финансирование по статьям «приобретение медикаментов» и «приобретение прочих товаров» (см. Таблицу 6 ниже)

**Таблица 6. Анализ бюджетов обследованных школ по статьям и географическому расположению.**

Специфика	Наименование специфик	Неполная средняя школа северного региона	Неполная средняя школа южного региона
	Итого оплата труда с учетом налогов, отчислений	91,8	95,0
141	Оплата коммунальных услуг	<b>5,4</b>	0,3
142	Оплата услуг связи	0,3	0,4
153	Затраты фонда Всеобуч	0,6	1,1
132	Приобретение медикаментов	0	0,1
139	Приобретение прочих товаров	0	1,9
149	Прочие услуги и работы	0,8	1,2
151	Командировки внутри страны	0	0
152	Командировки за пределы страны	0	0
159	Прочие текущие затраты	1,1	0,1
411	Приобретение товаров относящихся к основным средствам	0	0
431	капитальный ремонт	0	0
452	приобретение нематериальных активов	0	0
	информатизация системы образования	0	0
332	Трансферты физ. лицам (на содержание сирот)	0	0
143	Оплата транспортных услуг	0	0
Итого, %		100,0	100,0

---

---

## Материально-техническое, учебно-методическое обеспечение школ

Согласно перечню специфик классификации расходов, основное материально-техническое и учебно-методическое обеспечение школ предусмотрено в рамках 139 и 411 специфик.<sup>4</sup>

Как отмечают директора и бухгалтера школ, количество средств, выделяемых по данным спецификам, недостаточно. В дополнение к этому, в некоторых школах 411 специфика не действует уже несколько лет, а по 139 статье финансирование одной пилотной сельской неполной школы было закрыто на период 2011 года.

«По 139 специфике закупили моющие средства, дешевые стулья, краску, все в минимальных количествах. Выделенные средства не покрывают потребности, все это объясняют нехваткой бюджетных средств» (директор сельской школы)

«Очень сложно выпросить увеличение бюджета по 139 специфике, чтобы увеличить финансирование, необходимо написать письмо в отдел образования с аргументами, если деньги будут в бюджете района, то могут немного подбросить школе, но в основном идет отказ, нет денег» (директор городской школы)

«По 411 специфике уже два года нам ничего не выделяют, в 2009 году выделили мизер на приобретение ученической мебели, мебель обновили только в трех классах, на остальные классы денег нет и когда будет неизвестно» (директор городской школы).

Анализ бюджетов школ по двум спецификам показал: в среднем, по данным спецификам (139-ой и 411-ой) школы

---

<sup>4</sup> 139 специфика – приобретение прочих товаров, 411 специфика – приобретение товаров, относящихся к основным средствам. Перечень специфик экономической классификации расходов. Утвержден приказом МФ РК от 19 декабря 2008 года, № 588

---

---

имеют 1,5 % от школьного бюджета. На развитие сельских школ в среднем расходуется 0,5 % бюджета, школ областных центров – 1,6%, школ малых городов около 3,4%.

Таким образом, исследователи отмечают слабое финансирование сельских школ, и при этом, в более уязвленном положении находятся неполные и начальные сельские школы: объем финансирования равный 0,4% от школьного бюджета, делает невозможным этим школам в должной степени обновить свое материально-техническое состояние, закупить методическую литературу, оформить подписку и др.

Личные затраты директоров на материально-техническое обеспечение школы

Анализ результатов интервью с директорами школ показал, что нехватка средств на материально-техническое обеспечение и содержание школы ложится определенным финансовым грузом на плечи директоров школ, так как зачастую многим из них приходится вкладывать определенные денежные суммы из личного бюджета. С ситуацией вкладывания личных денег сталкиваются директора как городских, так и сельских школ, но в большинстве сельских. Причиной является недостаток выделяемых финансовых средств. Размер личных вложений может достигать 20 000 тенге в месяц.

Личные средства директоров идут, как правило, на покрытие следующих расходов:

- Служебные переговоры по сотовому телефону (средний размер ежедневных трат на служебные звонки – 1000 тенге);
- Школьные мероприятия: приобретение подарков и призов для учеников;
- Непредвиденные расходы: аварийные ситуации системы отопления, прием проверяющих и комиссий;
- Подписка на газеты/журналы;
- Хозяйственные нужды и другое.

---

---

#### 1.4. Открытость и прозрачность школьных бюджетов

Как показывают результаты проведенного исследования, существует проблема недостаточной открытости информации по формированию и расходованию бюджетных средств как на уровне областей, районов, городов, так и на уровне школы.

Если говорить о местном бюджете образования, то здесь с открытостью информации ситуация более сложная. В частности, директорам предоставляется общая информация о бюджете образования местности проживания, но никто из них не знает, например, какой бюджет у соседней школы.

О доступе к местному бюджету образования для общественности были высказаны различные мнения: директора сельских школ не смогли дать ответ на данный вопрос, так как не задумывались об этом, директора городских школ выразили уверенность, что информация в общем формате, без уточнений по школам, должна быть на сайте местного акимата.

В ходе проведения исследования директорам и бухгалтерам школ был задан вопрос о доступности информации о бюджете школы для родителей, заинтересованной общественности. Практически все опрошенные директора (90%) отметили, что информации в полном объеме о финансировании школы в открытом доступе нет, но если родители проявят интерес, то директор школы может ее предоставить. Также, в начале учебного года директора школ на общешкольных родительских собраниях говорят о выделенных средствах на содержание школы и о планах по их освоению. Однако отмечено, что прозрачность школьного бюджета в плане освоения не достаточна.

В посещенных школах нет в открытом доступе информации о школьном бюджете, степени его освоения, ближайших мероприятий по закупкам товаров и услуг. Система закупок товаров, работ и услуг в школах также является непрозрачной. Отсутствует, таким образом, как внешний, так и внутренний доступ к данным бюджета школы.

---

---

---

---

## ГЛАВА 2. Совершенствование финансирования образования РК: внедрение подушевого финансирования

Сегодня казахстанскому образованию необходима продуманная перестройка. Анализируя текущую ситуацию в области образования, отметим, что наряду с достижениями, есть и определенные проблемы, которые преследуют казахстанское образование на протяжении всего периода становления независимости государства. Отечественное образование сегодня малоконкурентно:

- Несмотря на то, что доля государственных расходов на образование в ВВП страны в последние годы стабильно увеличивается, в Казахстане еще не достигнут рекомендуемый ЮНЕСКО уровень финансирования образования – 5-6% от ВВП – для обеспечения устойчивого его развития.
- По результатам PISA-2009, результаты казахстанских школьников входят в число стран, показатели которых существенно ниже среднего уровня: в рейтинге 65 стран-участниц PISA-2009, Казахстан расположился на 59 месте; хуже ситуация обстоит только в Албании, Катаре, Панаме, Перу, Азербайджане и Киргизии<sup>5</sup>.
- Слабая материально-техническая база среднего образования<sup>6</sup>:
  - Ученики 3% школ РК учатся в аварийных школах; 35% школ находятся в приспособленных помещениях;
  - 25% школ требует капитального ремонта;
  - 37% школ, не имеют центрального водоснабжения (в школах привозная вода)

---

<sup>5</sup> [www.oecd.org/edu/pisa/2009](http://www.oecd.org/edu/pisa/2009), «PISA 2009 Results»

<sup>6-18</sup> «Государственная программа развития образования РК на 2011 – 2020 годы», анализ ситуации в среднем образовании.

---

---

- 
- 
- Школьные кабинеты недостаточно оснащены новыми техническими средствами;
  - Каждая пятая школа не имеет столовой и буфета;
  - 26% школ не имеют спортзалов.
  - Охват обучением детей с ограниченными возможностями составляет 41%<sup>10</sup>.
  - Не создана адекватная законодательная база и система стимулирования труда педагога<sup>11</sup>;
  - Низкая заработная плата учителей (60% от средней по стране)<sup>12</sup>;
  - В школах стойкую тенденцию имеет процесс старения педагогических кадров<sup>13</sup>, каждый пятый учитель – в возрасте от 50 лет и старше. Ежегодное пополнение из числа молодых кадров составляет лишь 2,6%<sup>14</sup>.
  - Устаревшая методология и принципы отбора содержания образования<sup>15</sup>;
  - Обучение ориентировано на получение формальных результатов, а не на развитие личности<sup>16</sup>;
  - Эффективность воспитательного потенциала низкая<sup>17</sup>;
  - Утрачена система трудового воспитания и профессиональной ориентации в школах<sup>18</sup>.

Принимая во внимание обозначенные выше проблемы и необходимость дальнейшего реформирования образования в Казахстане, разработана и принята Государственная программа развития образования на 2011-2020 годы, основная цель которой – повышение конкурентоспособности образования, развитие человеческого капитала путем обеспечения доступности качественного образования для устойчивого роста экономики.

Важно отметить, что первой программной целью, заявленной в Программе, является совершенствование системы финансирования, ориентированной на повышение качества и обеспечение равного доступа к образовательным услугам для

---

---

всех детей. Для достижения этой цели предполагается разработать новые механизмы финансирования образования, в частности – внедрение принципа подушевого финансирования.

### **2.1. Что такое подушевое финансирование? Необходимые условия, преимущества и риски**

«Концепция финансирования в расчете на одного учащегося является простой. Вместо подробных смет расходов с фиксированными категориями, которые определяются центральным правительством, школам предоставляются фиксированные суммы финансирования, исходя из количества учащихся, зарегистрированных в их школьной системе»<sup>7</sup>: каждая школа получает одинаковую сумму на каждого учащегося. При этом преследуется цель обеспечения должного качества образования каждого учащегося. Предполагается, что школы имеют более правильное представление о том, как следует распределить средства, а также стимулы к тому, чтобы распределить их эффективно. На практике формула, как правило, корректируется с учетом нескольких факторов, в числе которых такие как:

- Различия в месторасположении (городские и сельские районы);
- Различия в размере школы;
- Различия в типе образования (профессиональное, общее и т.п.);
- Проведение специальных программ обучения для различных категорий детей;
- Предоставление домашнего обучения детям с ограниченными возможностями;

---

<sup>7</sup> «ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ЕЦА: Финансирование в расчете на одного учащегося в школьных системах стран региона ЕЦА». Группа Всемирного Банка <http://web.worldbank.org>

---



---

---

– Проведение программ углубленного изучения по отдельным предметам и др.

Механизм распределения бюджетных средств, основанный на принципе «деньги следуют за учащимся», направлен на:

- Повышение прозрачности, объективности и предсказуемости процесса;
- Распределение бюджета и сокращение времени, которое уходит на переговоры;
- Отказ от затратного принципа;
- Повышение эффективности использования ресурсов (в целях повышения качества) и улучшение системы отчетности перед родителями и Попечительским советом на уровне школ и др.

В комплексном анализе опыта нормативного финансирования в школах (Ross and Levacic, 1999) было отмечено, что для успешного внедрения подушевого финансирования необходимо соблюдение шести факторов:

- Четкие и согласованные политические условия, которые понятны, с ясными целями, задачами и находят широкую поддержку в обществе;
- Адекватная информация о материально-технической инфраструктуре школ, сведения об учениках, о характеристике школ;
- Прозрачный и открытый диалог – действующий Попечительский совет школы, а также в диалоге должны принимать участие представители государственных органов, политики, общественность, учителя;
- Готовность к переменам – широкое информирование всех участников о предстоящем нововведении, подготовка и обучение;
- Ресурсы на внедрение и применение;
- Научный вклад – возникнет необходимость проведения анализа и мониторинга на постоянной основе, чтобы

---

---

определить уровень затрат, оценки эффективности и справедливости использования средств, оценка наличия зависимости между используемыми ресурсами и качеством образования в школе.

### **Преимущества системы подушевого финансирования**

- Повышение качества образования и выравнивание доступности к качественному образованию;
- Повышение прозрачности, объективности распределения бюджетных средств;
- Отказ от затратного постатейного принципа финансирования;
- Децентрализация управления и передача бюджета в ведение директора школы;
- На уровне школы данный принцип финансирования будет способствовать повышению эффективности использования ресурсов в целях улучшения качества обучения;
- Улучшение системы отчетности перед родителями, общественностью через создание Попечительских советов в школах;
- Финансирование с учетом количества учащихся, с применением корректирующих коэффициентов, учитывающих:
  - Административно – территориальное расположение школ;
  - Размер школы, тип образования, здание школы;
  - Проведение специальных индивидуальных обучающих и воспитательных программ для детей с отклонениями в развитии, девиантного поведения;
  - Учет количества детей из малообеспеченных и бедных семей и индивидуальная работа с ними;

- 
- 
- Предоставление домашнего обучения детям с ограниченными возможностями;
  - Проведение программ углубленного обучения детей по отдельным предметам;
  - Повышение показателей качества обучения в школе;
  - Активное участие учителей в повышении профессионального качества и педагогического мастерства с учетом анализа результатов их работы.
  
  - Образовательное учреждение самостоятельно определяет в общем объеме средств долю:
    - на материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями;
    - на заработную плату работников образовательного учреждения, в том числе надбавки и доплаты к должностным окладам.
  
  - Образовательное учреждение самостоятельно устанавливает штатное расписание и заработную плату работников; разрабатывает и утверждает компонент образовательного учреждения государственного образовательного стандарта общего образования, образовательную программу и учебный план.

### **Риски**

- Чисто коммерческий интерес школ к ученикам: ученики будут рассматриваться как «объекты, приносящие прибыль школе»;
- Есть опасения, что данный вид финансирования негативно отразится на работе сельских школ. Усугубится образовательное неравенство между жителями сел и

---

---

населением городов (для справки: в Казахстане около 8 тыс. школ, из которых 76% являются сельскими).

- Угроза реорганизации, оптимизации школ; сокращение их числа и, в частности, сельских.
- Угроза диспропорции между учителями основных предметов и неосновных, так как к основным предметам в школе уделяется более заинтересованное и пристальное внимание, как со стороны администрации, так и со стороны детей, родителей, ведь именно показатели по основным предметам создают имидж школе. Следовательно, администрация школы для повышения качества преподавания основных предметов будет более стимулировать учителей основных дисциплин.
- Угроза «мертвых душ»: чтобы выбить себе достойное финансирование, школы могут зачислять несуществующих учеников.
- Угроза того, что педагоги попадут в зависимость от руководства школы, так как коэффициенты стимулирования оплаты труда будут получать наиболее лояльные к руководству сотрудники.
- Исключение «неудобных учеников» для сохранения репутации школы.

## **2.2. Первые шаги внедрения подушевого финансирования среднего образования**

*Для справки:* в 1999 году в Казахстане уже предпринимались попытки перейти к подушевому финансированию, однако в этот период не был учтен размер территории страны (разница природно-климатических условий) и большое число сельских малокомплектных школ. С тех пор существенные изменения произошли в Законе «Об образовании» и в бюджетном законодательстве, что позволяет решать многие проблемы, которые были нерешаемыми десять лет назад.

---

---

Отметим, что переход на принцип подушевого финансирования в системе образования в Казахстане был начат в 2010 году в дошкольном секторе. В рамках программы «Балапан» за счет целевых трансфертов из республиканского бюджета финансирование детских садов и мини-центров осуществлялось на основе подушевого финансирования в расчете на одного ребенка в год. С 2012 года финансирование детских дошкольных организаций по этому принципу идет за счет местных бюджетов.<sup>8</sup> Как отмечают представители МОН РК, данный принцип финансирования увеличил охват дошкольным воспитанием, рост числа учреждений. Однако, специалистами дошкольных учреждений отмечаются и недочеты данной формы: государство оплачивает стоимость услуг только за фактическое пребывание детей, не включая дни отсутствия ребенка по болезни или трудового отпуска родителей, что ведет к недофинансированию дошкольных учреждений. Есть необходимость провести комплексный анализ первых результатов подушевого финансирования дошкольных учреждений, чтобы учесть плюсы и минусы этого подхода при внедрении его в среднее образование.

Подушевое финансирование среднего образования в РК реализуется под руководством МОН РК совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ в РК). Основным исполнителем проекта является Институт бюджетных решений (далее ИБР)<sup>9</sup>. В 2010 году экспертами ИБР для ЮНИСЕФ было выполнено исследование «Разработка методологии нормативного подушевого финансирования школ Республики Казахстан». Выполненные работы содержат рекомендации по ключевым проблемам, которые необходимо учесть при разработке мето-

---

<sup>8</sup> <http://www.edu.gov.kz>. Информация о текущем состоянии и развитии сферы образования и науки за 2011 год

<sup>9</sup> Институт бюджетных решений, Россия, Москва. Оказывает консалтинговые услуги органам государственной власти и местного самоуправления в России и за рубежом.

---

---

---

---

дологии подушевого финансирования в Казахстане, анализ опыта перехода к нормативному подушевому финансированию в странах со сходными стартовыми условиями (Россия, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан).

На основе этих разработок в 2011-2013 гг. реализуется проект по разработке и пилотному внедрению нормативного подушевого финансирования в среднем образовании РК.

МОН РК утверждена предложенная разработчиками Методика нормативного подушевого финансирования организаций среднего образования. С 2012 года новая система финансирования внедряется в пяти пилотных регионах РК: Акмолинской, Восточно-Казахстанской, Мангистауской, Павлодарской и Южно-Казахстанской областях.

В рамках проекта в феврале 2012 года были проведены семинары-совещания в пилотных регионах, на которых специалистам местных управлений и отделов образования представили информацию об основах нормативного подушевого финансирования школ в Республике Казахстан, международные консультанты ответили на имеющиеся вопросы.<sup>10</sup>

В результате внедрения механизма нормативного подушевого финансирования к 2015 году МОН РК предполагает достичь следующих результатов:

- выравнивание финансового обеспечения организаций образования в расчете на одного ребенка;
- создание стимулов для руководителей по разумному и эффективному использованию выделенных бюджетных средств;
- повышение качества образования посредством здоровой конкуренции в стремлении создать наиболее благоприятные условия для учащихся и педагогического персонала, достижения лучших результатов организациями образования.

---

<sup>10</sup>Ссылки по теме: [http://budget-solution.ru/expert/akt\\_for\\_school\\_funding\\_kaz](http://budget-solution.ru/expert/akt_for_school_funding_kaz), <http://budget-decision.ru/expert/osnovnye-podkhody-k-razrabotke-metodiki-normativnogo-podushevogo-finansirovaniya-shkol-v-respublike->, <http://budget-solution.ru/projects/vnedrenie-podushevogo-finansirovaniya-obshhego-obrazovaniya-v-respublike-kazakhstan>.

---

---

---

---

К 2015 году механизм подушевого финансирования будет реализован во всех организациях образования – от дошкольных до ТиПО, кроме МКШ.

Для педагогов будет предусмотрено подушевое финансирование повышения квалификации – ваучерно-модульная система, в рамках которой педагогу будет дана возможность выбора места и времени прохождения курсов повышения квалификации путем перечисления суммы оплаты непосредственно самому педагогу.

### **2.3. Взгляд на подушевое финансирование руководителей обследованных школ**

Респондентам настоящего исследования был задан ряд вопросов по выяснению мнения относительно внедрения подушевого финансирования. В целом отношение к данному мероприятию по реформированию системы финансирования среднего образования положительное у всех опрошенных директоров. В ходе интервью были высказаны все ожидания и опасения, которые приводятся в данной главе. Однако стоит подчеркнуть, что на момент опроса (2011 год) ни один руководитель обследованных школ не имел четкого представления о данном механизме финансирования, в частности руководители сельских школ вообще не слышали о такой методике.

Плюсы <i>(мнение обследованных школ)</i>	Минусы <i>(мнение обследованных школ)</i>
Школы с большим количеством учеников будут иметь большее финансирование	Большие риски для школ с малым количеством учащихся в сельской местности, начальных, неполных школ (недофинансирование, сокращение количества школ)
Конкуренция между школами, что побудит руководителей школ и учителей улучшать качество образовательных услуг	Риск перманентного увеличения количества учеников в классе для повышения оплаты, что отрицательно скажется на качестве знаний

Улучшение материально-технической и методической оснащенности школ	Увеличение финансирования школы может создать благоприятные условия для учебы и воспитания детей, но нет гарантии, что это улучшит качество образования
<p>Введение стимулирующих коэффициентов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• за обучение детей с ограниченными возможностями, девиантных и других категорий детей, требующих особого педагогического внимания;</li> <li>• за работу в сельской школе и других школах, с низкой наполняемостью;</li> <li>• за высокие показатели качества обучения в целом по школе;</li> <li>• учителям, за педагогические идеи и высокие показатели качества знаний у учеников – материальное стимулирование высококвалифицированных учителей.</li> </ul>	Риск проявления коррупции и предвзятого отношения по отношению к учителям со стороны администрации
Большая самостоятельность руководителя учреждения при формировании бюджета	Риск недостаточной грамотности директоров в финансовых вопросах

## 2.4. Предлагаемые модели подушевого финансирования для Казахстана

Результаты проекта показали, что в развитых странах использование принципа подушевого финансирования становится неотъемлемой частью политики в области образования. В каждой из рассмотренных стран (см. Главу 3 настоящего исследования) применялись общие принципы построения формулы финансирования, однако в каждом конкретном случае модель приобретала новые свойства. Это объясняется разли-



---

---

чиями в целях, которые преследует руководство страны, и, соответственно использованием определенных методов оценки и показателей при составлении формулы, а также объемом финансовой поддержки образования государством. Данная модельная методика разработана на основе имеющегося опыта других стран, в большей степени – Российской Федерации.

### ***Модельная методика введения нормативного подушевого финансирования***

Настоящая модельная методика (далее – Методика) определяет механизм формирования расходов и доведения средств на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования.

Задачу выравнивания финансирования на одного учащегося предполагается решать поэтапно и по мере увеличения финансирования общего образования, а не одновременно за счет резкого перераспределения бюджетных средств внутри отрасли в момент введения принципов нормативного подушевого финансирования. С этой целью на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет) устанавливается адаптационная надбавка и поправочный коэффициент для каждого образовательного учреждения.

**Расчетный подушевой норматив (N)** – это минимально допустимый объем финансовых средств, необходимых для реализации образовательной программы в учреждениях Республики Казахстан в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования в расчете на одного обучающегося в час.

Расчетный подушевой норматив должен покрывать следующие расходы на год:

- 
- оплату труда работников образовательных учреждений;
  - расходы, непосредственно связанные с обеспечением образовательного процесса (приобретение учебно-наглядных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, оплату услуг связи в части расходов, связанных с подключением к информационной сети Интернет и платой за пользование этой сетью);
  - иные хозяйственные нужды и другие расходы, связанные с обеспечением образовательного процесса (обучение, повышение квалификации, командировочные расходы и др.) за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов.

Величина расчетного подушевого норматива выступает в качестве гарантированной минимальной стоимости бюджетной образовательной услуги, предоставляемой гражданам Республики Казахстан, и подлежащей обязательному применению при формировании регионального и местного бюджетов.

За величину расчетного подушевого норматива первоначально целесообразно принять среднюю величину расходов (по направлениям, включаемым в норматив) трех процентов от числа образовательных учреждений соответственно в городской и сельской местности (но не менее двух учреждений), имеющих государственную аккредитацию и минимальные затраты на обеспечение государственных гарантий на получение общего образования в расчете на одного обучающегося.

В последующие годы определенный таким способом норматив может пересматриваться с учетом фактических возможностей бюджета.

---

---

---

В целях предоставления каждому местному уровню образования трансфертов из республиканского бюджета в объемах, не ниже фактически сложившихся за предыдущий финансовый год, к объему финансирования, определенного на основе подушевого принципа для каждого местного уровня, в рамках бюджета отрасли однократно на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет) устанавливается адаптационная надбавка, позволяющая учесть фактически сложившиеся расходы. При этом снижение адаптационной надбавки в течение переходного (адаптационного) периода, как правило, не допускается.

Объем трансфертов, передаваемых местному бюджету из республиканского, рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{Фгс} = \text{Nсм} \times \text{Усм} + \text{Nс} \times \text{Ус} + \text{Nг} \times \text{Уг}, \text{ где:}$$

Фгс – объем трансферта, передаваемого местному бюджету из республиканского бюджета на реализацию государственного стандарта;

Nсм – региональный расчетный подушевой норматив для сельской малокомпектной местности;

Nс – региональный расчетный подушевой норматив для сельской местности;

Nг – региональный расчетный подушевой норматив для городской местности;

Усм – количество сельских учащихся на данном уровне образования сельской малокомпектной местности;

Ус – количество сельских учащихся на данном уровне образования;

Уг – количество городских учащихся на данном уровне образования.

---

---

**Определение механизма использования регионального расчетного подушевого норматива при бюджетном финансировании образовательных учреждений (внутрибюджетный уровень)**

Объем средств, выделяемых образовательному учреждению, рассчитывается по следующей формуле:

$$\Phi = F + \Phi(k), \text{ где}$$

$\Phi$  – общие расходы образовательного учреждения;

$F$  – фонд оплаты труда образовательного учреждения (расчет в данной главе см. ниже)

$\Phi(k)$  – объем расходов, не учитываемых при расчете регионального расчетного подушевого норматива с учетом адаптационной надбавки, установленной для данного уровня образования; подлежащих возмещению за счет средств местного бюджета (коммунальные расходы, приобретение оборудования, мебели).

***Модельная методика формирования системы оплаты и стимулирования труда***

Новая система оплаты труда разрабатывается для государственных учреждений и организаций образования РК, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования (далее – образовательные учреждения), и применяется в отношении работников, участвующих в реализации названных программ (в том числе в отношении учебно-вспомогательного и административного персонала).

---

---

## 1. Формирование фонда оплаты труда образовательного учреждения

Формирование фонда оплаты труда образовательного учреждения осуществляется в пределах объема средств образовательного учреждения на текущий финансовый год, определенного в соответствии с региональным расчетным подушевым нормативом, количеством обучающихся и поправочным коэффициентом и отражается в смете образовательного учреждения.

Фонд оплаты труда ( $F$ ) рассчитывается по следующей формуле:

$$F = (N \times K \times S \times M)(1 + \alpha),$$

где:

$N$  – стандартный и единый расчетный подушевой норматив или норматив финансирования одного академического часа для одного учащегося;

$K$  – поправочный коэффициент для данного образовательного учреждения, равный произведению регионально коэффициента прожиточного минимума на коэффициент плотности школы;

$S$  – суммарное количество часов учителей школы для каждого ученика с учетом коэффициента категории и коэффициента проверки письменных работ школьников<sup>11</sup>;

$M$  – коэффициент, учитывающий оплату труда администрации школы (директора, заместителей директора) и обслуживающего персонала (психологи, социологи, логопеды, медработники, лаборанты, водители, дворники, уборщица и т.д.), может быть равен 1,3.

$\alpha$  – коэффициент стимулирования.

---

<sup>11</sup> Например, из номенклатурной документации России коэффициент высшей категории учителя - 1,15, первой категории -1,1, второй -1,05. Коэффициент проверки письменных работ может составлять 1,1

---

---

---

---

Поправочный коэффициент (K) зависит от регионального коэффициента ( $k_1$ ) прожиточного минимума и коэффициента ( $k_2$ ) уплотненности школы, и определяется как

$$K = k_1 \times k_2.$$

Коэффициент ( $k_1$ ) прожиточного минимума вычисляется на основании официальных ежегодных данных прожиточного минимума в регионах Казахстана<sup>12</sup>.

И определяется как отношение регионального прожиточного минимума на минимальный показатель прожиточного минимума среди регионов.

$$k_1 = \frac{\text{Прожиточный минимум региона.}}{\text{Минимальный показатель прожиточного минимума среди регионов}}$$

Коэффициент ( $k_2$ ) уплотненности школы зависит от вида школы (городская уплотненная, сельская). Предлагается для городской уплотненной школы коэффициент уплотненности школы принять минимальное значение, равное  $k_2=1$ , сельской школы –  $k_2=1,2$ . Следует, отметить, что приведенные коэффициенты ( $k_2$ ) уплотненности школы являются предположительными и могут быть изменены.

Суммарное количество часов (S) учителей школы для каждого ученика определяется путем суммирования всех академических часов учителей школы для каждого ученика, причем каждый академический час умножается на повышающий коэффициент за квалификационную категорию педагога ( $k_3$ ) и коэффициента проверки письменных работ школьников ( $k_4$ ).

Коэффициент стимулирования (α), принимающий значения от нуля до одного, является сравнительным показателем достижений школы, работы с детьми девиантного поведения и с ограниченными возможностями.

---

<sup>12</sup> Ежегодный прожиточный минимум публикуется на сайте Агентства РК по статистике <http://www.stat.kz>

---

---

---

Обозначим  $P_4, P_9$  – средние результаты ПГК 4-х, 9-х классов школы соответственно,

$MP_4, MP_9$  – максимальные значения средних результатов ПГК 4-х, 9-х в разрезе школ республики соответственно;

$G$  – средний результат итоговой аттестации обучающихся 9(11) классов,

$MG$  – максимальное значение среднего результата итоговой аттестации обучающихся 9(11) классов в разрезе школ республики;

$T$  – средний результат ЕНТ школы,

$MT$  – максимальное значение среднего результата ЕНТ в разрезе школ республики;

$OI, OS, OR$  – отношение количества призовых мест олимпиад (международного, республиканского и регионального значения соответственно) на количество обучающихся в школе,

$MOI, MOS, MOR$  – максимальные значения отношений призовых мест олимпиад (международного, республиканского и регионального значения соответственно) на количество обучающихся в школе в разрезе школ республики;

$SI, SS, SR$  – отношение количества призовых мест конкурсов научных проектов школьников, олимпиад (международного, республиканского и регионального значения соответственно) к количеству обучающихся в школе,

$MSI, MSS, MSR$  – максимальные значения отношений количества призовых мест конкурсов научных проектов школьников, олимпиад (международного, республиканского и регионального значения соответственно) на количество обучающихся в школе в разрезе школ республики;

$B$  – отношение количества детей девиантного поведения к количеству обучающихся в школе,

$MB$  – максимальное значение отношения количества детей девиантного поведения на количество обучающихся в школе в разрезе школ Республики;

---

---

---

$H$  – отношение количества детей с ограниченными возможностями к количеству обучающихся в школе,

$MH$  – максимальное значение отношения количества детей с ограниченными возможностями на количество обучающихся в школе в разрезе школ республики.

Коэффициент стимулирования ( $\alpha$ ) определяется по следующей формуле:

$$\alpha = \text{сред.зн.} \left\{ \begin{array}{l} \frac{P_4}{MP_4}, \frac{P_9}{MP_9}, \frac{P_{11}}{MP_{11}}, \frac{G}{MG}, \frac{T}{MT}, \\ \frac{OI}{MOI}, \frac{OS}{MOS}, \frac{RO}{MOR}, \\ \frac{SI}{MSI}, \frac{SS}{MSS}, \frac{SR}{MSR}, \\ \frac{B}{MB}, \frac{H}{MH} \end{array} \right\}.$$

Другими словами, коэффициент стимулирования ( $\alpha$ ) является средним значением отношений показателей достижений и заслуг к максимальным показателям.

**Важно дополнить**, что заработная плата работников образовательных учреждений не должна быть ниже законодательно установленных базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы соответствующих профессиональных квалификационных групп работников.

Для сохранения кадров и стабильности в образовательных учреждениях, при принятии региональных нормативных актов, устанавливающих систему оплаты труда, обязательно следует указывать, что «месячная заработная плата работников (без учета премий и иных стимулирующих выплат), устанавливаемая в соответствии с новыми системами оплаты тру-



---

---

да, не может быть меньше месячной заработной платы (без учета премий и иных стимулирующих выплат), выплачиваемой до введения этих новых систем оплаты труда, при условии сохранения объема должностных обязанностей работников и выполнения ими работ той же квалификации. Разница в заработной плате доплачивается ежемесячно, включается в заработную плату работника и учитывается при исчислении средней заработной платы».

На взгляд исследователей, базовая, гарантированная часть заработной платы за одинаковый труд должна быть единой для всех работников равной квалификации. Это не приведет к уравниловке, так как в каждом учреждении, должен быть фонд стимулирования труда, который позволит выплачивать премии и обеспечить связь размера заработной платы с качеством и результатом труда.

---

---

## **ГЛАВА 3. Опыт применения подушевого финансирования образования в других странах**

Одной из движущих сил прогресса в любой области человеческой деятельности и знаний является синтезирование накопленного мирового опыта. В условиях реформы системы образования в нашей стране все большую важность приобретает изучение и анализ тенденций развития образования за рубежом. В данной главе рассмотрены модели подушевого финансирования, применяемые в различных странах; возможно, многие из них могут помочь более эффективно внедрить подушевое финансирование в Казахстане.

### **3.1. Великобритания**

В Великобритании нормативно-подушевое финансирование создает школам финансовые стимулы для приема учеников и дает возможность родителям выбора школы.

В целях совершенствования образовательных услуг и повышения качества в британских школах, правительство внедрило национальные стандарты образования, а также внедрена национальная система тестирования в сочетании с публикацией результатов тестов и экзаменов и регулярными проверками школ, с публикацией отчетов проверки. Следовательно, школы с высокими показателями качества наиболее привлекательны для учеников и имеют большее количество, как учащихся, так и финансов.

Несмотря на то, что в британской системе школа напрямую распоряжается собственным бюджетом, тем не менее, существует система управления, контроля над финансами и регулирования. Участниками и контролерами процесса децентрализованного принятия решений являются: администрация школы, родители, местные органы управления, деловое сообщество. Сферами управления на уровне школы являются: бюджет, материальные ресурсы, кадры, учащиеся, учебная

**Рисунок 1. Поисквая система сайта «Департамент образования» Великобритании. Полная информация о любой школе, с указанием достижений учащихся ([http://www.education.gov.uk/performance/tables/schools\\_10.shtml](http://www.education.gov.uk/performance/tables/schools_10.shtml))**

## Secondary School (GCSE and equivalent) - The Tables

For information on how to use the performance tables, please see the [introduction](#) in the user guide.

### Search by institution

Institution name

Institution postcode

Local Authority  Choose a Local Authority

A printable version of the Performance Tables is available for each local authority. To obtain a copy search for the local authority required and click on this symbol . Underlying data is available on the download page.

### Search by postcode

Your postcode

Search radius (miles)

[Advanced options](#)

### Browse by region

Browse by map



To view the data, or to download a PDF booklet for any Local Authority in a region, point to it on the map or select from the box below

Browse by list  Choose a region

### Browse by constituency

Browse by map



Browse by list  Choose a constituency

---

---

программа, оценка результатов. Компоненты регулирования: регулируется использование ресурсов, требования к процессу обучения, рыночные условия (см. Таблицу 7 ниже).

Главными критериями британской оценки модели финансирования образования признаются результативность, экономическая эффективность, транспарентность, учет индивидуальных потребностей и возможность контроля.

### ***Характерные черты финансирования образования в Великобритании***

#### **1. Делегирование вопросов кадровых решений на уровень учебных заведений.**

Ставки заработной платы установлены на государственном уровне, но администрация имеет право определять размеры дополнительных выплат. Финансирование заработной платы государством идет по средним ставкам, но школы должны выплачивать фактическую заработную плату, которая зачастую выше среднего уровня. Разницу между средним и фактическим уровнем зарплаты государство компенсируют только для школ с малым количеством учащихся (до 330 человек) или числом преподавателей (до 12 человек), все остальные школы должны изыскивать средства самостоятельно.

#### **2. Проблемой составления бюджета является отсутствие точных данных по количеству учащихся на планируемый год.**

Начало финансового года (апрель) не совпадает с началом учебного года (сентябрь), бюджет на следующий финансовый год составляется задолго до того, как будет известно фактическое количество учащихся. Долю бюджета нельзя менять в течение учебного года, корректировка проводится при составлении бюджета на следующий год, но проблема сохраняется.

**Таблица 7. Составные элементы менеджмента в школах Великобритании, 1990-е гг.**

Участники процесса децентрализованного принятия решений	Сфера управления для принятия решений на уровне школы	Регулирование
<p><b>Орган управления школой:</b> Отвечает за управление школой. Делегирует ответственность за осуществление текущего руководства директору школы.</p> <p><b>Родители:</b> Избирают членов совета, имеют возможность выбора школы.</p> <p><b>Местные органы управления:</b> Определяют общий бюджет в пределах, установленных правительством;</p> <p>Отвечают за специальные программы, стандарты, политику набора учащихся, материально-техническое обеспечение, основные услуги и т.п.</p> <p><b>Деловое сообщество</b> участвует в процессе подготовки кадров, имеет своих представителей в школьном совете.</p>	<p>Сфера управления для принятия решений на уровне школы</p> <p><b>Бюджет.</b> Школа самостоятельно распоряжается бюджетными средствами.</p> <p><b>Материальные ресурсы (основные фонды).</b> Школа выступает в качестве собственника основных средств и материальных ресурсов. Однако, школы, принадлежащие местным властям, несут ответственность перед властью. Вышедшие из-под контроля власти школы получают ресурсы в виде грантов.</p> <p><b>Кадры.</b> Определяются администрацией школы.</p> <p><b>Учащиеся.</b> Школа набирает учеников, руководствуясь своей политикой в этой области.</p> <p><b>Учебная программа.</b> Школы имеют право решать, как и что преподавать в рамках национального стандарта.</p> <p><b>Оценка результатов.</b> Школы должны наметить итоговые показатели по результатам тестирования и экзаменов.</p>	<p><b>Использование ресурсов.</b> Финансовый аудит; требования к квалификации, уровень оплаты и условия работы учителей устанавливаются на национальном уровне с возможностью гибкого подхода на местном уровне; национальное трудовое законодательство; отсутствие ограничений по численности учащихся в классе.</p> <p>Законодательство об охране здоровья и безопасности.</p> <p><b>Требования к процессу обучения.</b> Национальная программа; Тесты и другие методы контроля; проверка стандартов и качества; установление минимума школьных часов.</p> <p><b>Рыночные условия.</b> Создание новых и закрытие неэффективных школ, изменение максимального количества учащихся должны быть одобрены Департаментом образования.</p> <p>Публикация данных о результатах работы школ.</p> <p>Право выбора школы родителями; Политика приема учащихся носит более рекомендательный характер.</p>

---

---

**3. Положительным моментом является перенос дефицита и профицита бюджета школы на следующий финансовый год.** НО, школа, постоянно имеющая большой дефицит, становится кандидатом на закрытие, а образование излишков (разрешенная величина резерва должна быть не более 5%) может свидетельствовать о неэффективном менеджменте.

**4. Школы проводят конкурсные торги на закупку услуг:** строительство, ремонт, питание, проведение спортивных мероприятий, культурного досуга.

**5. Школы имеют банковские счета для получения бюджетных средств.**

### ***Компоненты формулы финансирования образования в Великобритании***

*Компонент 1.* Базовое финансирование – 80% школьного бюджета – сумма финансирования в расчете на одного учащегося с учетом возрастной группы обучения.

Включает расходы на заработную плату и издержки, зависящие от количества учеников.

Вес (объем финансирования) зависит от возрастной группы ученика и увеличивается с годами. Наибольший вес (коэффициент 1.94) имеют ученики возрастной группы 16-18 лет.

*Компонент 2.* Дополнительные потребности в обучении – 5% школьного бюджета.

Финансирование дополнительных потребностей происходит исходя из доли детей с такими запросами в школе. Индикаторами выступают: число учащихся, получающих бесплатные обеды, агрегированный показатель результатов тестов (чтение, письмо, математика, логика). Потребности детей с ограниченными возможностями финансируются по отдельным ставкам.

---

---

*Компонент 3. – Особенности школ – 14% школьного бюджета.*

Финансирование дополнительных потребностей школ с наибольшим количеством учеников определяется в том же объеме, что и в обычных школах. К тому же, норматив заработной платы учителей данных школ обычно устанавливается выше среднего.

Дополнительное финансирование малых школ осуществляется двумя способами:

- Предоставление дополнительных ресурсов в виде разницы между фактическим и нормативным количеством учеников.
- Школам предоставляется определенная денежная сумма.

В объем дополнительного финансирования включено также предоставление дополнительных ресурсов в зависимости от особенности здания школы (около 7% от общей суммы компонента 3). Здесь учитывается год постройки школы, аварийность, необходимость ремонта, комфортабельность и удобство для детей и др.

*В результате внедрения подушевого финансирования в школах произошло:*

- сокращение операционных расходов, с целью увеличения финансирования обучения;
- увеличение найма персонала на контрактной основе;
- сокращение управленческих расходов;
- больший найм вспомогательного персонала, чтобы преподаватели смогли сконцентрироваться на основной деятельности.

*Негативные последствия:*

- исключение «неудобных» учащихся из школ для предотвращения подрыва авторитета школы;
  - несправедливое распределение ресурсов между начальной и средней школой.
- 
-

---

---

### 3.2. Соединенные Штаты Америки

Многочисленные исследования качества образования в школах Америки показывают недостаточный уровень качества знаний (для справки: по результатам PISA-2009, ученики США показали не самые лучшие результаты: школьники имеют проблемы с математикой – уровень ниже среднего, и недостаточно высоки знания по естествознанию, чуть выше среднего). В результате, некоторые школьные округа<sup>13</sup> начали вносить существенные изменения в организацию, управление и финансирование образования. Отдельные округа стали участниками программы «Новые американские школы», которая предполагает обучение по новым высоким стандартам и методикам. Учебная программа, кадровая политика, организация процесса в этих школах отличается коренным образом от обычных школ. Результаты качества знаний учеников данных школ значительно выше.

Важно подчеркнуть, что реализация данной программы идет параллельно с рационализацией моделей финансирования, что еще раз дает основание говорить о зависимости между качеством образования и разумного финансирования школы с учетом образовательных потребностей учеников.

#### ***Характерные особенности финансирования образования США***

Величина базового финансирования исчисляется из расчета потребности на одного ученика с корректировкой в зависимости от года обучения. Однако важно подчеркнуть, что в большинстве округов различия в ставках финансирования начальной и средней школы минимальны. Это свидетельствует о том, что проводится политика интенсивного обучения в начальной школе, что впоследствии сократит расходы на дальнейших стадиях обучения.

---

<sup>13</sup> В США школы находятся в школьных округах

---



---

---

В модельных формулах финансирования учитывается и компонент «дополнительные потребности в обучении», «углубленное изучение отдельных предметов», «особенности местоположения школ», «особенности школьных зданий».

Необходимо подчеркнуть, что в ряде округов формулы финансирования являются транспарентными. Они доступны как в интернете, так и в районной библиотеке.

### **3.3. Австралия**

Система финансирования Австралии находится в ведении штатов, при этом отметим, что в штатах нет местных органов, отвечающих за образование, однако правительство страны имеет право оказывать влияние на действия региональных властей путем формирования бюджета.

Система финансирования образования напоминает систему Казахстана: из бюджета страны (госбюджета) в виде общих и целевых грантов (в Казахстане – трансфертов) распределяются средства между штатами. Также, дополнительно, финансирование идет из бюджетов штатов.

Для внедрения подушевого финансирования, в первую очередь, была создана соответствующая законодательная и методологическая база. Министерство образования Австралии учредило Комитет по разработке методологии построения формулы финансирования учебных заведений.

Разработаны принципы построения модели финансирования образования:

1. Модель финансирования должна быть подчинена целям политики в области образования.

2. Справедливость: школы со сходными потребностями должны получать примерно одинаковое количество средств.

3. Транспарентность: процесс разработки и применения модели финансирования должен быть прозрачным и понятен всем заинтересованным сторонам.

---

---

4. Подотчетность: решения относительно распределения ресурсов между школами должны приниматься централизованно исключительно в чрезвычайных ситуациях, когда школы оказываются неспособными брать на себя ответственность за принятие решений.

5. Ответственность: школы, получающие ресурсы на финансирование потребностей учащихся, несут ответственность за удовлетворение запросов учащихся и за должное расходование средств

6. Стратегическая направленность: внедрение изменений в систему финансирования системы образования должно происходить постепенно в течение нескольких лет.

7. Результативность и эффективность.

Анализ структуры общего бюджета школ демонстрирует, что в распоряжение школ поступает 87% общего бюджета. Только 5% идет на содержание бюрократического аппарата органов образования, 8% – нестандартные расходы (оплата транспортировки учащихся, дотация бедным семьям на школьную форму и канцтовары, оплата логопедов, психологов).

### ***Штат Виктория***

В данном штате 90% бюджета на образование спускается в распоряжение школ. В штате реализуется программа «Школы будущего», цель которой создать систему самоуправляемых школ в рамках общих образовательных стандартов. Школьные советы утверждают собственные бюджеты в соответствии с уставом школы, несут ответственность за их расходование.

*Компонент 1. Базовое финансирование.* Финансирование в расчете на ученика, при этом, в данном штате вводятся дополнительные дифференцированные ставки для разных годов обучения. Для первых двух лет обучения ставка выше,

---

---

чем для 3-4 классов. Необходимость – привить детям 1-2 классов основные навыки чтения, письма, математики и, при необходимости, привлекать репетиторов. С 5-12 класс вводится прогрессирующая шкала финансирования (увеличивается количество предметов, сложность, углубленное изучение, подготовка к поступлению в ВУЗы).

*Компонент 2.* Углубленная программа. 2,3% бюджета школы направляется на целевые программы (углубленное изучение предметов, программа для детей аборигенов, повышение квалификации учителей).

*Компонент 3.* Дополнительные потребности в обучении. Учащиеся с ограниченными возможностями в развитии могут в равной степени посещать как обычные, так и специализированные школы по выбору. Для выявления дополнительных потребностей используется анкетирование, по результатам которого каждый учащийся попадает в определенную категорию финансирования в зависимости от уровня потребности.

Оказывается дополнительная помощь ученикам из социально неблагополучных семей. Расчет производится на основе индекса – агрегированного показателя социального неблагополучия учащихся, который учитывает факторы: профессия родителей, доход семьи, жилищные условия, семейные отношения.

В целом, по итогам переписи учеников, выявлено 16 категорий социального неблагополучия.

*Компонент 4.* Особенности школ. Корректировка финансирования в зависимости от размера школ. При этом начальным школам с количеством учащихся менее 200 человек и средним школам с числом учеников менее 500 предоставляется дополнительное финансирование.

Важно отметить, что в Австралии, с учетом географических особенностей, большинство населения сконцентрировано в городах, плотность населения в сельской местности крайне

---

---

---

---

невелика, следовательно, в формулах учитывается фактор местоположения школ. В этой связи, сельским школам предоставляются дополнительные ресурсы на покрытие расходов на обеспечение школы учителями, другим персоналом, транспортные издержки.

Затраты оцениваются с помощью индекса сельских школ.<sup>14</sup>

Расходы на эксплуатацию здания школы составляют примерно 5% общих расходов школ (уборка помещений, коммунальные платежи, обслуживание зданий, мелкий ремонт). Расчет финансирования данных затрат учитывает особенности каждой школы (например: 50% выделяется в зависимости от площади здания, 25% от материала постройки, 25% – состояние здания).

### ***Особенности внедрения подушевого финансирования в штате Виктория***

**1. Эволюционный характер перехода на подушевое финансирование.** Переход к данной модели финансирования осуществлялся на протяжении 20 лет.

**2. Применение данного метода финансирования определяет «победителей и проигравших».** Школам, имеющим более низкое финансирование, необходима поддержка, как в организации образовательного процесса, так и в дотационном финансировании. «Школы победители» не согласны с тем, чтобы поддержка «проигравших школ» была за счет сокращения доли финансирования сильных школ, увеличивать ассигнования для слабых школ за счет увеличения госбюджета не рассматривается в виду нагрузки на бюджет.

**3. Недостаточная готовность и квалификация директоров к внедрению данного метода финансирования.**

---

<sup>14</sup> Индекс сельских школ представляет собой комбинацию нескольких равнозначных факторов: расстояние от Мельбурна, расстояние от ближайшего города с населением более 20 000 человек, расстояние до ближайшей школы.

---

---

---

### 3.4. Российская Федерация

Пионерами внедрения подушевого финансирования в России стали три региона: Самарская область (с 1998 года), Ярославская область (с 2003 года) и Республика Чувашия (с 2001 года). В каждом из этих регионов внедрялся метод финансирования с определенными различиями, для определения плюсов и минусов каждого, с целью запуска обширного пилотного проекта.

В качестве пилотного проекта принцип подушевого финансирования школ внедрялся в ряде регионов в 2007-2009 годах. В пилотном проекте участвовал 31 регион России. За три года в реализацию проекта были вовлечены порядка 5 млн. школьников (около 40%), около 20,5 тыс. школ (40%), 800 тыс. работников образования, в том числе 450 тыс. учителей (35%).

Полный переход на новые нормативы подушевого финансирования предполагалось в 2012 году.

Механизм формирования подушевого финансирования в России определяется в соответствии с государственным обязательным стандартом общего образования.

Финансирование расходов осуществляется субъектом Российской Федерации посредством выделения субвенций местным бюджетам. Объем субвенций рассчитывается на основе принципа нормативного подушевого финансирования в расчете на одного обучающегося.

В России для полного перехода на новый принцип финансирования вводится переходный (адаптационный период) не более 3-х лет. Необходимость вызвана тем, чтобы предотвратить снижение финансирования отдельных школ в течение адаптационного периода. В период адаптации школам будет предоставлена адаптационная надбавка и поправочный коэффициент для каждой школы.

Снижение величины установленного на адаптационный период регионального расчетного подушевого норматива, а

---

---

также адаптационной надбавки и поправочного коэффициента в течение этого периода не допускается.

По истечении адаптационного периода школы перейдут на финансирование только по нормативному подушевому принципу, что позволит при распределении бюджетных средств ставить образовательные учреждения в равные финансовые условия, зависящие, прежде всего от числа обучающихся.

Норматив бюджетного финансирования на одного ученика определяется на основе:

- стоимости стандартной педагогической услуги на учащегося;
- специфики контингента учащихся;
- законодательно закрепленных натуральных норм (наполняемость класса, санитарные нормы и другое);
- различий стоимости по ступеням обучения, видам программ, типам и видам школ при помощи коэффициентов удорожания;
- региональных особенностей путем введения дополнительных коэффициентов.

Выделение средств образовательному учреждению осуществляется «единой суммой» без разбивки по статьям. Только после выделения бюджета «одной цифрой» происходит формирование сметы расходов образовательного учреждения. Руководитель сам определяет направления использования полученных средств и формирует смету по статьям бюджетной классификации в соответствии с задачами школы. Руководители имеют право экономить средства, которые остаются у них в распоряжении без изъятия в бюджет.

Эксперты в России считают, что барьером в реализации автономии образовательных учреждений являются органы Казначейства, осуществляющие ужесточенный детальный контроль над использованием бюджетных средств.

Отметим пункты «самостоятельности», которые будет иметь школа при внедрении подушевого финансирования:

---

---

1. Образовательное учреждение, самостоятельно определяет в общем объеме средств, долю:

- на материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями;
- на заработную плату работников образовательного учреждения, в том числе надбавки и доплаты к должностным окладам.

2. Образовательное учреждение самостоятельно устанавливает штатное расписание и заработную плату работников, разрабатывает образовательную программу и учебный план.

3. Образовательное учреждение самостоятельно определяет:

- соотношение базовой и стимулирующей части фонда оплаты труда;
- соотношение фонда оплаты труда педагогического и учебно-вспомогательного персонала;
- внутри базовой части фонда оплаты труда соотношение общей и специальной частей;
- порядок распределения стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами.

Таким образом, на основе анализа международного опыта авторы исследования систематизировали полученную информацию и показали основные компоненты формулы подушевого финансирования школ в зарубежных странах и в Казахстане, где подушевое финансирование только внедряется (см. Таблицу 8 ниже).

**Таблица 8. Сравнительная таблица финансирования образования различных стран**

	Великобритания	США	Россия	Австралия	Казахстан (принцип подушевого финансирования не внедрен)
<b>Компонент 1. Основное распределение средств</b>					
Базовое финансирование	80% школьного бюджета в расчете на одного учащегося с учетом возрастной группы обучения	Расчет потребности на одного ученика в зависимости от года обучения	Расчет потребности на одного ученика	Расчет потребности на одного ученика, дифференциация в зависимости от года обучения	Расчет необходимых затрат на: 1) фонд заработной платы из расчета недельной нагрузки и ступени обучения без учета количества учеников; 2) капитальный и текущий ремонт без учета количества детей; 3) содержание основных и неосновных фондов без учета количества учащихся;
Надбавка за уровень обучения	Размер финансирования зависит от возрастной группы учеников (7-11 лет – 0,94; 11-14 – 1,34; 14-16 – 1,61; 16-18 – 1,94)	Каждый округ самостоятелен в определении ставок финансирования. В основном принципиальных различий нет.	Различные коэффициенты между уровнями обучения	Дифференциация по годам обучения – надбавочный коэффициент в 1-2 кл. выше, чем для 3-4 кл. 5-12 класс – прогрессирующая шкала.	Ставки заработной платы устанавливаются исходя из расчета 18 часов в неделю в 5-11 классах, 20 часов в неделю – в начальных классах. Начальное звено имеет меньший вес относительно среднего и старшего!
<b>Компонент 2. Углубленное обучение</b>					
	Дополнительное финансирование за углубленное изучение языков, программы по культурному, физическому и др. развитию детей	Дополнительное финансирование за углубленное изучение отдельных предметов	Углубленное изучение отдельных предметов, надомное обучение	2,3% бюджета на целевые программы (углубленное изучение музыки, иностранных языков, повышение квалификации)	Надбавочный коэффициент к заработной плате педагогическим работникам с углубленным изучением предметов, внедряющим инновации, эксперименты (20% от БДО) <sup>2</sup>



**Компонент 3. Финансирование специфических нужд учащихся**

	Великобритания	США	Россия	Австралия	Казахстан (принцип подушевого финансирования внедряется)
	5% бюджета школы направляется на дополнительные потребности, из них 20% расходуется вне зависимости от количества учащихся				
Социально-экономические	Бесплатное школьное питание Доставка детей Потребности детей с ограниченными возможностями	Транспортные расходы, пособия, помощь учащимся – централизованный подход местных органов власти	Нет данных	Помощь ученикам из социально неблагополучных семей, на основе расчета индекса социального неблагополучия	Фонд «Всеобуч» за счет средств республиканского бюджета по поддержке детей из малообеспеченных семей. <sup>3</sup> Бесплатное школьное горячее питание за счет средств местного бюджета для школьников из малообеспеченных, многодетных семей, детей-сирот, детей с ограниченными возможностями. Предусмотрено льготное горячее питание (оплата 20% от стоимости питания) <sup>4</sup> Обеспечение подвоза детей до школы и обратно домой (программа финансируется за счет средств местного бюджета) <sup>5</sup> Надбавочный коэффициент педагогическим работникам (не более 30% от Б/О) за работу с детьми с ограниченными возможностями, нуждающимися в особых условиях воспитания, лечения <sup>2</sup>

Низкие достижения в обучении	Дополнительное финансирование каждого слабого ученика в школе (по результатам тестов)	Дополнительные потребности в расчете на одного учащегося	В расчете финансирования учитывается специфика контингента учащихся	Расчет потребностей в финансировании в зависимости от образовательного уровня с учетом каждого нуждающегося	Не предусмотрено
<b>Компонент 4. Финансирование специфических особенностей школ</b>					
	Великобритания	США	Россия	Австралия	Казахстан (принцип подушевого финансирования не внедрен)
	14 % школьного бюджета				
Месторасположение	Не рассматривается	В финансировании учитывается отдаленность школ от крупных адм. центров	Учет региональных особенностей (дополнительные коэффициенты)	Сельские школы получают дополнительные ресурсы на покрытие расходов обеспечения школ учителями, транспортные издержки. Введен индекс сельских школ.	При расчете заработной платы, учителя сельских школ имеют надбавочный коэффициент – не менее чем на 25% (без учета количества учащихся) <sup>2</sup>
Количество учеников в школе	Дополнительные потребности школ с малым контингентом учащихся финансируются в том же объеме, что и со средним.	Нет данных	В расчете предумовлен коэффициент для МКШ	Дополнительное финансирование начальным школам (менее 200 учеников), средним (менее 500 учеников)	Отдельной статьи по финансированию МКШ нет, на общих основаниях

	<p>Норматив зарплат учителей выше (дополнительные ресурсы в виде разницы между фактическим и нормативным количеством учащихся)</p>			<p>5% от общих расходов школ (мелкий ремонт, коммунальные платежи, обслуживание здания). При этом, с учетом особенностей школы (например, 50% за-висит от площади, 25% от материала постройки, 25% - состояние здания).</p>	<p>Объем, размер и необходимость финансирования определяют местные органы власти. В финансовом порядке выделяют в обязательном порядке суммы на коммунальные платежи, оплату услуг связи, но без учета необходимых потребностей, особенно ущемлены сельские школы. На капитальный ремонт финансирование выделяют редко, за не-достатком финансов. Финансирование текущего ремонта возможно по согла-сованию с отделами финансирования.</p>
<p>Содержание здания</p>	<p>7% от общей суммы данного компонента. Учитывается год постройки, аварийность, необходимость ремонта, комфортность, удобство для детей, безопасность</p>	<p>В формуле финансирования предусмотрено покрытие расходов, на содержание школьного здания, с учетом потребностей</p>	<p>Техническое обслуживание, коммунальные услуги финансируются отдельно, на основе возмещения затрат. В формуле не включено.</p>		

Источники: <sup>1</sup> – Закон РК «Об образовании»

<sup>2</sup> – Постановление Правительства РК от 29.12. 2007 №1400 «Доплаты за условия труда гражданским служащим, работникам организаций, содержащимся за счет средств государственного бюджета»

<sup>3</sup> – Постановление Правительства РК № 64 об утверждении «Правил формирования, направления расходов и учета средств, выделяемых на оказание финансовой и материальной помощи обучающимся и воспитанникам государственных учреждений образования из семей, имеющих право на получение государственной адресной социальной помощи, а также из семей, не получающих государственную адресную социальную помощь, в которых среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, и детям - сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, проживающим в семьях, детям из семей, требующих экстренной помощи в результате чрезвычайных ситуаций, и иным категориям обучающихся и воспитанников»

<sup>4</sup> – Стандарт государственной услуги «Обеспечение бесплатным и льготным питанием обучающихся и воспитанников в организациях образования», Постановление Правительства РК, 2010 год.

<sup>5</sup> – Стандарт государственной услуги «Обеспечение бесплатного подвоза обучающихся и воспитанников к общеобразовательным организациям образования и обратно домой»

---

---

## ГЛАВА 4. Выводы и рекомендации

### 4.1. Выводы

По результатам анализа данных, полученных в рамках данного проекта, можно отметить следующие проблемы в существующей системе образования РК:

- Отмечается тенденция хронического недофинансирования школ. Ежегодное увеличение финансирования школ идет только по статье «Заработная плата», по остальным спецификам рост финансирования осуществляется только с учетом инфляции («инфляционный процент» равен – 7%), что не дает оснований говорить об увеличении финансирования школ;
- Более выражено недофинансирование в сельских неполных, начальных, малокомплектных школах: объем финансирования, равный 0,4% от школьного бюджета, не дает возможности этим школам в должной степени обновить свое материально-техническое состояние, закупить методическую литературу, оформить подписку и др.;
- Финансирование образования не учитывает нормы потребностей на образование каждого ученика, не направлено на результат.
- Многие нормативы обеспечения системы образования, содержания помещений устарели. Существующие нормы переиздаются, не меняясь. По некоторым наименованиям нормативы отсутствуют.
- Традиционный порядок определения потребности школы с использованием натуральных и стоимостных норм, такие, как количество классов, площадь школы, количество учебных часов, расходы прошлого года, вне зависимости от результатов качества обучения.
- Необходимо отметить, что республиканское законода-

---

---

тельство в сфере оплаты труда не содержит региональной дифференциации. В то же время, средняя заработная плата в экономике и цены отличаются по регионам страны, что обуславливает дифференциацию в уровне жизни работников организаций образования в различных областях. Соответственно, действующая система оплаты труда в образовании не обеспечивает одинакового уровня жизни работников в разных областях, что может создавать антистимулы для работников в регионах с более высоким уровнем жизни, и, соответственно, более высокой стоимостью потребительской корзины.

- Отсутствует практика привлечения директоров школ в целях консультации и выявления проблем при формировании местного бюджета образования;
- Существует практика централизованного финансирования школ, в частности сельских, что заметно усложняет процесс формирования бюджета школы. Отмечено, что в ряде сельских районов работают объединенные бухгалтерии, где расчет потребностей школы осуществляют бухгалтера районов, директора лишь подают заявки, которые удовлетворяются в редких случаях, так как бюджет сельских школ и особенно неполных, начальных, малокомплектных в основном состоит из фонда заработной платы и коммунальных услуг;
- Отмечается недостаточная децентрализация финансирования. Декларируемые в Бюджетном кодексе принципы максимального приближения бюджетных услуг к их получателям, с целью лучшего учета их потребностей, не находят достаточного отражения на практике.
- Существующий казначейский контроль за исполнением бюджетов ставит под угрозу намечающуюся финансовую автономию школ, так как органы казначейства призваны вести контроль над бюджетными средствами.

- 
- Постатейный принцип финансирования ограничивает самостоятельность директоров в принятии решений;
  - Дефицит кадров, отсутствие притока молодых педагогов связано с несовершенством применяемых форм стимулирования учителей. МОН ориентировано на поднятие средней заработной платы, тогда как необходимо поднять стартовую заработную плату для молодых кадров.
  - Недостаточность курсов по повышению финансовой грамотности для руководителей школ и бухгалтеров; при этом в более уязвленном положении находятся сельские школы.

### **Проблемы управления**

- На данный момент школа не является самостоятельным рыночным субъектом, эффективность функционирования которого зависит от степени и качества предлагаемых образовательных услуг, соответствующих спросу потребителей. Школа должна иметь возможность многоканального привлечения финансовых средств, при этом государство должно обеспечивать гарантированный объем финансирования, соответствующий требованиям качественного образования;
- Отсутствует мониторинговый анализ по выявлению причин возникновения избытков и дефицита по различным статьям бюджета школ. В связи с этим ежегодно возникают ситуации излишков средств по одним статьям и недостаток их по другим;
- Отмечаются случаи «перекраивания» специалистами плановых отделов бюджетных заявок, поданных директорами школ, без учета мнения последних;
- У школ нет стимулов для экономии средств, так как финансирование на следующий год может быть снижено на объем сэкономленных средств;

- 
- 
- Не существует индикаторов измерения эффективности расходования средств;
  - В формировании бюджета школы не принимает участие родительская и гражданская общественность. Отсутствие в обследованных школах Попечительских советов с участием различных представителей общества как заказчиков образования и заинтересованных в его состоянии и развитии, делает систему образования недемократичной и закрытой;
  - Существует проблема недостаточной открытости и прозрачности распределения финансовых средств в области образования, как на уровне регионов, так и на уровне школ.

Таким образом, можно сказать, что наиболее уязвимой проблемой развития современной системы образования и корнем многих проблем является нынешняя система финансирования. Одним из источников существующих проблем в области финансирования является традиционный порядок распределения бюджетных средств: непредсказуемые, непрозрачные и громоздкие процедуры, которые не обеспечивают решение долгосрочных задач, приводят к негибкому и неэффективному использованию недостаточных по объему ресурсов.

## **4.2. Рекомендации**

Общие рекомендации по внедрению нормативного подушевого финансирования:

1. Необходимо провести комплексный анализ первых результатов подушевого финансирования в системе дошкольного образования, чтобы учесть плюсы и минусы при внедрении его в систему среднего образования.

2. Перед переходом на новый формат финансирования школ, МОН РК необходимо инициировать создание специа-

---

---

лизированной межведомственной комиссии с включением в ее состав представителей госорганов, депутатов, гражданской и родительской общественности, работников школ на республиканском и местном уровнях с тем, чтобы:

1) провести полную независимую, объективную инвентаризацию школ республики, с особым вниманием к сельским, отдаленным школам (материально-техническое состояние, управление, финансирование, кадры, качество образования, качественный состав учащихся и др.). Результаты этой работы должны стать основой для определения необходимого уровня в финансировании, кадрах, материально-техническом, кадровом обновлении и определения дополнительных потребностей.

2) вся информация должна быть доступна для всех заинтересованных сторон, для широкой общественности, населения. Результаты должны быть размещены во всех источниках информации, как для ознакомления, так и для получения обратной связи.

3. МОН РК необходимо создать Рабочую группу по проведению пилотного внедрения подушевого финансирования с включением в нее представителей госорганов (МОН, МФ РК, региональные управления образования), руководителей пилотных организаций образования, консультантов международных организаций (ЮНИСЕФ, Фонд Сорос-Казахстан, ПРООН, ВБ и др.). Рабочая группа может заняться вопросами:

1) Разработки новых нормативно-правовых актов на содержание организации образования из расчета нормативов на одного ребенка.

2) Определения доли ресурсов, которая должна делегироваться на уровень школ, разработать стандарты оказания качественных услуг, нормативно-правовые акты, законодательно закрепляющие права, полномочия школ, власти, общественности в решении вопросов образовательной и финансовой политики школ.

---

---



---

---

3) Проводить информационную кампанию по повышению осведомленности населения касательно реформирования системы финансирования школ (размещение информации на сайте МОН РК, управлений образования, школ; создание диалоговых площадок, размещение информации в печатных СМИ и др.)

4) Организация обучающих семинаров, тренингов для работников образовательной системы касательно финансовой грамотности.

5) обязать руководителей школ провести просветительскую работу в школах среди учителей, родителей по пониманию бюджета, принципам его формирования и нормативам. Сформировать понимание и активную позицию в отстаивании интересов школы, детей, местного сообщества.

6) Выпуск методических пособий/рекомендаций для заинтересованных сторон.

4. Сделать обязательным политику прозрачности, открытости образования на всех уровнях (с МОН РК до школы), в частности общедоступной должна быть информация, касающаяся:

1) Бюджета образования (национальный, региональный, городской/районный, школьный) с постатейной раскладкой.

2) Результатов проверок и инвентаризации организаций образования с публикацией отчетов;

3) Результатов оценки качества знаний учащихся, мониторинга достижений в образовании;

4) Важно создание «обратной связи» для определения положительных и отрицательных моментов.

5. Законодательно урегулировать место и роль Попечительских советов, так как именно они будут непосредственными участниками в распределении финансов школ, контроле качества образования, управлении образовательным процессом и др.

---

6. Рассмотреть практику переноса дефицита и профицита бюджета школ на следующий финансовый год.

### **Рекомендации касательно модели подушевого финансирования**

- Модель финансирования должна учитывать специфические характеристики самой школы и учащихся, которые отражаются на качестве образования, и, соответственно, требуют выделения дополнительного финансирования. Следовательно, при расчете стоимости одного ученика необходимо вводить добавочные коэффициенты, учитывающие:
- социальное неблагополучие ребенка и семьи, которое определяется на основании индекса социального неблагополучия учащегося;
- ограничения в развитии детей: на каждого ребенка определен свой дополнительный норматив финансирования с учетом нарушения, при этом дети имеют право учиться в любой школе по выбору;
- обучение по специальным углубленным программам одаренных детей;
- незнание государственного языка;
- размер школы: начальным школам с количеством учащихся менее 200 человек и средним школам с числом учеников менее 500 предоставляется дополнительное финансирование.
- местоположение школ: затраты оцениваются с помощью индекса сельских школ. Сельским школам предоставляются дополнительные ресурсы на покрытие расходов на обеспечение школы учителями, другим персоналом, транспортные издержки. Стоит обратить внимание на «географическое расположение школы» не только в разрезе город/село, но и отдаленность школы

---

---

от административных центров, расположение в экологически неблагоприятных зонах.

- состояние школьного здания: аспект актуален для Казахстана, так как значительная доля школ страны нуждается в капитальном ремонте, некоторые школы расположены в аварийных зданиях, большинство сельских школ не имеют бытовых и гигиенических удобств и др.
- Для сохранения педагогических кадров и стабильности, обязательно следует учесть, что месячная заработная плата работников (без учета премий и иных стимулирующих выплат), устанавливаемая в соответствии с новыми системами оплаты труда, не может быть меньше месячной заработной платы (без учета премий и иных стимулирующих выплат), выплачиваемой до введения этих новых систем оплаты труда, при условии сохранения объема должностных обязанностей работников и выполнения ими работ той же квалификации. Разница в заработной плате будет за счет ежемесячных стимулирующих доплат включаемых в заработную плату работника.
- Для притока новых молодых кадров в школы, целесообразно увеличение не средней, а стартовой зарплаты, с ростом стажа – небольшой рост (средний размер фонда оплаты труда не меняется).
- Наряду с положительным, следует принять во внимание и отрицательный опыт других стран, когда конкуренция между школами приводит к ухудшению положения в обеспечении равного доступа детей к образованию (исключение «неудовольствующих учеников» с целью сохранения имиджа школы), реорганизации школ, не добившихся улучшения качества и повышения количества детей, появлению «победивших» и «проигравших» школ. Для предупреждения вышеуказанных случаев необходимо

---

---

ввести добавочные коэффициенты за «трудных учеников» и за эффективную учебно-воспитательную работу с ними.

- Продумать варианты стирания разницы между ступенями обучения. В международной практике финансирования, наблюдается несправедливость финансирования начальной и средней школы, что вызывает критику, как экспертов, так и учителей, общественности. Это говорит о недостаточном понимании важности начальной ступени обучения. В Казахстане также отмечаются диспропорции в уровне финансирования начальной и средней школы в плане нагрузки и заработной платы.

---

---

## Список использованной литературы

1. Закон Республики Казахстан «Об образовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.10.2011)
2. Закон Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2010 – 2012 годы» от 10 сентября 2010 года № 920
3. Marilyn Harrington. Social Policy Section. Parliament of Australia. Department of Parliamentary Services. Background note. «Australian Government funding for schools explained», 31 January 2011
4. Г.К. Лапушинская, А.С. Гармашова, «Региональный опыт нормативно-подушевого финансирования учреждений НПО и СПО». Справочник руководителя образовательного учреждения №2, 2010
5. Н. Г. Типенко, Г.В.Башкина, Т. С. Бочкарева, Е. Н. Никитина, Федосеева О.Ф. «Использование нормативов при планировании и финансировании основных общеобразовательных программ: опыт практической реализации, методические рекомендации, комментарии», Москва, 2006 г.
6. Всемирный Банк, Сектор социального развития Европы и Центральной Азии. «Механизмы финансирования школьного образования в Российской Федерации: опыт и проблемы». Аналитическая записка, Сентябрь 2004 г.
7. Абанкина И.В. Совершенствование межбюджетных отношений в сфере образования // Экономика образования – 2010. – 63(58). – С.10-21.
8. Вифлеемский А.Б. К вопросу об эффективности использования бюджетных средств в образовании // Экономика образования. – 2010. – №1(56). – С. 4-31.
9. Peter Friedrich, Janno Reiljan. Strategies In The Fiscal Reform Of Estonian General Education. The University of Tartu FEBA, [www.mtk.ut.ee/research/workingpapers](http://www.mtk.ut.ee/research/workingpapers). Tartu 2010.
10. Сигова С.В. Бюджетное финансирование науки и образования в субъектах Российской Федерации.– М.: Экономика, 2010. –176с.
11. George Machabeli, Tamar Bregvadze. Capacity Development for Educational Planning in Caucasus Region: challenges and perspectives. Working document. Document de travail. International Institute for Educational Planning. Thursday 3 July –Friday 4 July 2008. 10 p.
12. Алексей СМИРНОВ, Стокгольм. В Швеции школы тратят по 20 тыс. евро на рекламу // Новые известия, № 299 – 300,3 – 16 сентября 2007

- 
13. Rosalind Levacic, "FUNDING SCHOOLS BY FORMULA". Paper prepared for International Conference on Educational Systems and the Challenge of Improving Results, September 15 and 16 2006, University of Lausanne, Switzerland.
  14. Всемирный Банк, Национальный фонд подготовки кадров, «Финансирование школьного образования в Российской Федерации: опыт и проблемы», Москва, 2005
  15. Вейзеров В.А. Дошкольное образование и воспитание в Британии //Образование в современной школе, 2005, №4.
  16. Эволюция в системе образования в США //Народное образование, 2004, №9.
  17. I n g r i d H e l g Øy, Anne H O M M E. Governance in Primary and Lower Secondary Education Comparing Norway, Sweden and England. Stein Rokkan Centre For Social Studies, Unifob As, November 2004, Working Paper 16 – 2004
  18. Высшее образование в США //Педагогика, 2004, №3.
  19. Гребнев А. Об организации высшего технического образования в США //Высшее образование в России, 2004, №1.
  20. Сравнительные исследования в образовании: мировые тенденции //Высшее образование сегодня, 2004, №9.
  21. Стародворцева Н. Средняя школа США: модернизация образования //Педагогическая мастерская, 2004, №3.
  22. Карташевич А.Н. Высшее образование в США //Социология образования, 2004, №12.
  23. Майбуров И. Высшее образование в развитых странах //Высшее образование в России, 2003, №2.
  24. Вульфсон Б.Л. Сравнительная педагогика. – М., 2003.
  25. Галаган А.И. Финансирование образования в развитых зарубежных странах. – М., 2003.
  26. Синягина Н. Начальное образование в Америке //Народное образование, 2003, №5.
  27. Алферов Ю.С. Мониторинг развития образования в мире //Педагогика, 2002, №7.
  28. Система образования в США. Справка //Отечественные записки, 2002, №1.
  29. Ольга КОВАЛЬСКАЯ «На бумаге и в жизни. Нормативное финансирование: сфера применения и границы возможностей». Журнал «школьное обозрение» 4/02.
  30. Ольга ЛОГИНОВА, «Не нужно наклеивать ярлыки!», Журнал «школьное обозрение» 1/02
-

- 
- 
31. Марк АГРАНОВИЧ, «Необходимо выявить информационные потребности общества», Журнал «школьное обозрение» 1/02
  32. Вендеровская Р.Б. Тесты в американской системе образования //Педагогика, 2001, №2.
  33. Парамонова Л.А. Дошкольное и начальное образование за рубежом. – М., 2001.
  34. Рябов Л.П. Анализ позитивных изменений и инновационных процессов в системах высшего профессионального образования развитых стран: США, Японии, Германии, Франции, Великобритании. – М., 2001.
  35. Вульфсон Б.Л. Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. – М., 1999.
  36. Джуринский А.Н. Развитие образования в современном мире. – М., 1999.
  37. Сравнительная педагогика и проблемы образования в современном мире. – Карачаевск, 1999.
  38. Джуринский А.Н. Сравнительная педагогика. – М., 1998.
  39. Тарасюк Л.Н., Цейкович К.Н. Образование в Великобритании // Социально-политический журнал, 1997, №3.
  40. Вульфсон Б.Л. Управление образованием на Западе: тенденции централизации и децентрализации //Педагогика, 1997, №2.
  41. Малькова З.А. Американская школа в оценке общественности //Педагогика, 1997, №4.
  42. Поздеев М.М. Обзор исследований по педагогическому образованию в Великобритании //Педагогика, 1994, №1.
  43. Российская педагогическая энциклопедия. /Под ред. В.В. Давыдова – М., 1993.
  44. Образование в мире на пороге XXI века. – М., 1991.
  45. Рыжов В.А. Профессиональное ориентация и подготовка кадров в Великобритании. – М., 1991.
  46. Омеляненко Б.Л. Профессионально-техническое образование в зарубежных странах. – М., 1989.
  47. Образование в современном мире: состояние и тенденции развития. /Под ред. М.И. Кондакова – М., 1986.
  48. Барбарига А.А. Среднее и среднее специальное образование в современной Англии. – Киев, 1985.

## **Исполнители проекта:**

Центр исследований Сандж

- Авторы пособия: Шарипбаева Айнагуль,  
Байтугелова Наталья.
- Анализ и разработка формул подушевого финансирования: Искакова Айман Сериковна, Доцент кафедры фундаментальной и прикладной математики ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, кандидат физико-математических наук.

*Мы будем рады услышать Ваши отзывы  
по данной публикации по электронной почте  
[sange.kz@gmail.com](mailto:sange.kz@gmail.com) и по телефону  
8(7172) 24 12 88. Коллектив авторов.  
© ИЦ Сандж. 2013.*

---

Подписано в печать г.  
Гарнитура «Times New Roman». Формат 60x841/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Усл. печ.л. 17,75. Тираж 100 экз.