



юнисеф 

для каждого ребенка

ОБЩЕЕ СРЕДНЕЕ И ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫЙ ОБЗОР ЗА 2015-2018 ГГ.

Переход на 12-летнее общее образование в Республике Таджикистан

Неважно кто она.
Неважно где он живет.
Каждый ребенок заслуживает детство.
Будущее.
Равные возможности.
Именно ради этого существует ЮНИСЕФ.
Для каждого ребенка.
Работая день и ночь.
В более чем 190 странах и регионах.
Помогая самым уязвимым.
Самым обездоленным.
Это наша миссия.
И мы никогда не сдадимся.



для каждого ребенка



ВВЕДЕНИЕ

Основная цель данного обзора заключается в том, чтобы оказать содействие Республике Таджикистан в выборе наиболее оптимального сценария перехода на 12-летнее обучение.

Для достижения этой цели был проведён анализ бюджетов государственных дошкольных и общеобразовательных учреждений, а также обзор различных сценариев перехода и сравнён с имеющимися бюджетными ресурсами. На основе проведённого анализа, который представлен в сжатой форме, сформулированы рекомендации. В свою очередь, реализация предлагаемых рекомендаций позволит привлечь дополнительные средства для обеспечения перехода на 12-летнее обучение.

Правительство Республики Таджикистан планирует обеспечить плавный переход к 12-летнему обучению для улучшения эффективности в образовании.

При постепенном переходе и сокращении финансовой нагрузки на государственный бюджет, увеличение количества лет общего среднего образования с 11 до 12 лет может: сократить отсев учащихся из процесса обучения; создать возможности для участия большего количества девочек в получении образования и, тем самым, сократить неравенство в доступе к обучению; и создать предпосылки для увеличения охвата и улучшения качества предоставляемых услуг в сфере образования. К тому же, Среднесрочная Стратегия Развития (ССР) Республики Таджикистан на 2016-2020 гг. определяет необходимость создания основы для перехода на 12-летнюю систему общего среднего образования.

В свою очередь, ССР по сути основана на Национальной Стратегии Развития (НСР) на 2016-2030 гг. и Национальной Стратегии Развития Образования (НСРО) на 2009-2020 гг., что ещё раз подтверждает, что переход на 12-летнее обучение является одной из мер государственной политики в сфере образования.

Общая экономическая ситуация в 2015-2018 гг. и имеющиеся бюджетные ограничения подтверждают, что обеспечение перехода на 12-летнее обучение финансовыми средствами будет нелёгкой задачей.

Рост экономики Республики Таджикистан в отчётный период составил, в среднем, 6.8% в год. Вместе с тем, сомони потерял 48.1% своей стоимости по отношению к доллару США, а налоговые поступления сократились в реальном выражении с 21.9% от ВВП в 2015 г. до 21.6% в 2018 г.

В 2018 г. размер государственного долга составил около \$3.7 млрд. (или 48.2% от ВВП), а обслуживание внешнего долга выросло с 4.4% до 9.6% государственного бюджета в 2015-2018 гг.

Стоимость строительства крупных инфраструктурных проектов, рекапитализация двух банков, растущее обслуживание госдолга и размер неформальной экономики, по всей вероятности, не позволят существенно увеличить бюджет сферы образования в ближайшие годы. А это, в свою очередь, ограничит возможность скорейшего перехода страны на 12-летнее обучение.

В этой связи, параллельно с необходимостью привлечения внешних ресурсов, крайне важным элементом сокращения финансовой нагрузки на учебные заведения является улучшение системы управления государственными финансами (УГФ) в сфере образования.



ОБЗОР ОБЩЕГО СРЕДНЕГО И ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Дошкольное образование

Услуги дошкольного образования в целом выросли, охватывая большее количество детей. В 2018-2019 учебном году насчитывалось 636 государственных дошкольных учреждений и 96,578 детей в возрасте до 6 лет. Это на 3.8% больше, чем в предыдущем учебном году, и на 4.9% больше по сравнению с 2015 г.

Общее количество центров раннего развития ребёнка (РРР), финансируемых из внешних источников, увеличилось - с 1,558 в 2015 г. до 1,697 в 2018 г., и в них обучается 46,460 детей. Среди государственных учреждений, 65.5% детей посещают ясли-сады, а 32.6% посещают детские сады. По данным ИСУО, более двух третей государственных учреждений расположены в городах, и 43.8% всех детей, зачисленных в дошкольные учреждения, находятся в Согдийской области.

Показатели эффективности и охвата в дошкольных учреждениях были улучшены. К январю 2018 г. охват детей в возрасте от 3 до 6 лет всеми дошкольными учреждениями (включая ЦРРР) увеличился до 15.5%, но вряд ли достигнет цели НСР (т.е. 30% к 2020 г.), хотя две последующие цели (40% к 2025 г. и 50% к 2030 г.) достичь вполне реалистично при наличии ресурсов, а также соответствующей инфраструктуры и кадров.

К тому же, доля девочек в государственных дошкольных учреждениях увеличилась в период с 80.3% в 2015 г. до 81.3% в 2018 г., однако в сельской местности это соотношение осталось прежним. Кроме того, общее количество воспитателей увеличилось в период 2015-2018 гг. на 11.9%, но при этом остаются существенные различия по регионам.



2,333

Кол-во дошкольных учреждений
(вкл. ЦРРР)

142,938

Дети в дошкольных учреждениях
(вкл. ЦРРР)

15,5

Охват детей в возрасте 3-6 лет (в %)

0,813

Индекс гендерного паритета (ИГП)

85,0

Доля детей в возрасте 3-6 лет (в %)

9,445

Кол-во учителей в гос. дошкольных
учреждениях

Общее среднее образование

Практически все ключевые показатели в общем среднем образовании были улучшены в отчётный период.

В 2018-2019 учебном году функционировало 3,869 общеобразовательных учреждений, из которых 3,670 (или 94.9%) являются школами, а оставшиеся 5.1% - лицеи, гимназии и школы-интернаты для детей с особыми потребностями. Только 61 из этих учебных заведений финансируются из частных источников (т.е. 1.6% от общего количества учреждений). В 2015-2018 гг. было открыто 14 новых школ и создано 6,557 новых классов. Это позволило школам (как государственным, так и частным) зачислить на 189,213 учеников больше и повысить показатель зачисления детей на 10.4% в отчётный период.

Индекс гендерного паритета (ИГП) также улучшился для учеников всех классов (к 2018 г. в 1-4 классах 94% всех учащихся являются девочки по сравнению с 93% в 5-9 классах и 87% в 10-11 классах).

Общая статистика по учителям также была улучшена.

Темп роста количества учителей был более скромным, чем темп роста количества учеников и, в среднем, составил 1.2% в ГБАО и 2.7% в Согдийской области. Кроме того, впервые с 2003 г. общая численность школьников в ГБАО увеличилась по сравнению с предыдущим годом (37,752 школьника по состоянию на 2018-2019 учебный год).

Среднее соотношение учеников и преподавателей в 1-11 классах изменилось с 16.2 в 2015 г. до 16 в 2018 г., а в начальных классах - возросло с 22.2 в 2015 г. до 23.3 в 2018 г. К тому же, среднее количество учеников на один класс (в 1-4 классах) увеличилось с 21.6 до 23 в период 2015-2018 гг.

Улучшение школьной инфраструктуры обеспечило улучшение доступа к образованию.

Правительство Республики Таджикистан построило 151 новое здание при школах в течение 2018-2019 учебного года, с помощью которых было создано 36,600 новых ученических мест. Из общего количества новых мест, 44.7% со-финансировались представителями частного сектора, а 4.5% - жителями местных сообществ.

Кроме того, в период 2015-2018 гг. количество школьных зданий, нуждающихся в срочном ремонте (т.е. ветхие здания), сократилось почти на 50%, а количество общеобразовательных учреждений, нуждающихся в капитальном ремонте, сократилось с 1,746 в 2015 г. до 945 в 2018 г. В 2018 г. около 66% школ утверждали, что их потребности в водоснабжении удовлетворены в полной мере (по сравнению с 45.4% в 2015 г.), что свидетельствует о значительном улучшении доступа к образованию в Республике Таджикистан.

96,6	Чистый показатель охвата (NER), дети в возрасте 7 лет	109,0	Коэффициент завершения 4-го класса (PCR)
0,870	Индекс гендерного паритета (ГПИ), 10-11 классы	96,6	Бруттокоэффициент охвата (NIR), 1-ый класс
0,929	Индекс гендерного паритета (ГПИ), 1-11 классы	16,0	Среднее кол-во учеников на одного учителя
105,5	Общий показатель охвата (GER), 1-4 классы	22,8	Среднее кол-во учеников на один класс
78,8	Коэффициент перехода (TR) с 9 в 10 класс	22,3	Среднее кол-во классов в одном учреждении
77,1	Коэффициент перехода (TR) с 9 в 10 класс, девочки	61,0	Кол-во частных общеобразов. учреждений

СЦЕНАРИИ И СТОИМОСТЬ ПЕРЕХОДА НА 12-ЛЕТНЕЕ ОБУЧЕНИЕ

Оценка стоимости перехода на 12-летнее обучение была завершена в январе 2019 г. и проводилась при поддержке ЮНИСЕФ и МОиН РТ.

Итоговый отчёт и модель расчёта стоимости перехода на 12-летнее обучение были подготовлены и представлены г-ном Конрадом Барбертоном при финансовой поддержке ЮНИСЕФ. Модель расчёта стоимости была обновлена на основе последних данных о населении, количестве учащихся и государственном бюджете. Итоговый отчёт был представлен в марте 2019 г. и детально описывает каждый из 5-ти основных сценариев перехода на 12-летнее обучение в Республике Таджикистан.

Первичный анализ, проведённый ЮНИСЕФ, и модель основаны на 5-ти сценариях перехода на 12-летнее обучение.

Кроме базового сценария (при котором общее количество лет остаётся неизменным), модель позволяет рассчитывать стоимость 5-ти сценариев: (1) перемещение учебной программы на один год вперёд («4+5+3»); (2) перемещение учебной программы на 6 месяцев вперёд «1/2+4+5+2+1/2»); (3) растягивание нынешней начальной учебной программы («5+5+2»); (4) введение начального года PPP в учреждениях при школах или при центрах PPP («1+4+5+2»); и (5) внедрение 12-го класса обучения. Каждый из этих сценариев был сформулирован по итогам детальных консультаций со всеми заинтересованными сторонами в сентябре 2018 г., и нашёл своё отражение в итоговом отчёте г-на Барбертона, утверждённого в марте 2019 г. Предварительная стоимость каждого из 5 сценариев представлена и разъяснена в отчёте г-на Барбертона.

Вне зависимости от выбранного сценария, первый год перехода на 12-летнее обучение будет самым дорогим.

По предварительным оценкам, около **65-78%** общей стоимости перехода составляют расходы на подготовительную работу, которые будут иметь место преимущественно в первый год (тогда как 85% всех расходов на подготовительную работу составляют расходы на создание дополнительных классов) и должны будут покрыть расходы, связанные с приёмом **204,657** дополнительных учеников начиная с 2020-2021 учебного года. В свою очередь, это потребует создания как минимум **8,976** новых классов.

Ключевые предположения в модели при расчёте стоимости перехода на 12-летнее обучение в РТ

Согласно отчёту г-на Барбертона, стоимость 1-го года перехода на 12-летнее обучение в разрезе каждого из 5-ти сценариев выглядит следующим образом (млн. сомони в ценах 2018 г., т.е. без учёта инфляции и прочих факторов)

1,940.5 млн. сомони

СЦЕНАРИЙ 1

1,967.5 млн. сомони

СЦЕНАРИЙ 2

1,677.1 млн. сомони

СЦЕНАРИЙ 3

1,437 млн. сомони

СЦЕНАРИЙ 4 (А)

1,255.6 млн. сомони

СЦЕНАРИЙ 4 (В)

926.6 млн. сомони

СЦЕНАРИЙ 5



8,976	Общая потребность в новых классах (в 2020 году)
6%	Средний темп роста зарплаты работников школ
6%	Средний темп роста подушевых нормативов
100%	Доля всех детей в возрасте 6 лет в школах
5%	Средний темп обесценения сомони к доллару
30%	Доля зданий, фин-ых государством
5%	Средний темп обесценения сомони к доллару
50%	Доля зданий, фин-ых частным сектором
2020	Год введения дополнительного года обучения
69%	Доля бюджета отрасли на школы (1-11 классы)
22,8	Среднее кол-во учеников на один класс
6%	Среднегодовой темп роста цен (т.е. инфляция)
10,7%	Средний темп роста бюджета образования
11,142	Стоимость создания 1 места в школах (в сомони)
254	Стоимость создания 1 класса в школах (в сомони)



В связи с серьёзнейшей нагрузкой как на систему образования, так и на государственный бюджет, переход на 12-летнее обучение можно растянуть на несколько лет, что позволит уменьшить и сгладить общую потребность в финансировании.

Например, в 2018 г. было создано 36,600 мест, что эквивалентно созданию примерно 1,525 новых классов.

Модель г-на Барбертона позволяет рассчитать, что около 8,976 новых классов должны быть созданы только лишь для того, чтобы принять всех детей в возрасте 6 лет. При нынешних темпах создания новых классов (т.е. по состоянию на 2018-19 год), органам государственной власти Республики Таджикистан потребуется 5.6 лет, чтобы полностью укомплектовать учебные заведения для приёма новых школьников.

В этой связи, анализ и рекомендации основаны на предположении о том, что наиболее оптимальным будет плавный переход на 12-летнее обучение в течение шести лет.

РАЦИОНАЛЬНОСТЬ ВЫБОРА СЦЕНАРИЯ №4

Сценарий №4 (введение начального года PPP) представляет собой лучшее соотношение цены и качества, обеспечивая ожидаемые результаты в образовании и качество обучения при наименьших возможных затратах.

Этот сценарий предусматривает зачисление в начальный год раннего развития ребёнка (PPP) детей в возрасте 6 лет в учреждения при школах или при ЦРРР. Ожидается, что именно этот сценарий перехода на 12-летнее обучение обеспечит наиболее высокие результаты в плане улучшения качества образования. Размещение новых классов в школах и в ЦРРР (которые растут более быстрыми темпами) позволит равномерно распределить учебную нагрузку и сократить нехватку в финансировании для создания необходимой инфраструктуры.

Согласно отчёту г-на Барбертона, начальный год PPP для детей в возрасте 6 лет может не быть обязательным в течение нескольких лет после начала перехода на 12-летнее обучение. Это связано с тем, что рекомендованный срок плавного перехода составляет 5-6 лет и что это вероятно может ограничить доступ детей к ЦРРР. Согласно принятым предположениям в Таблице №3 и Приложении №4, общая стоимость перехода на 12-летнее обучение в течение 1-го года составит 1,313.5 млн. сомони без учёта инфляции или 1,475.9 млн. сомони с учётом инфляции.

В иностранной валюте стоимость перехода на 12-летнее обучение согласно Сценарию №4 равна \$128.8 млн. (без учёта инфляции) и \$144.7 млн. (с учётом инфляции). За исключением Сценария №5, который не принесёт существенных изменений и улучшений в образовании и поэтому не представляется приемлемым с институциональной точки зрения, Сценарий №4 - это наименее дорогой сценарий перехода на 12-летнее обучение.

Органам государственной власти потребуется не менее 275.9 млн. сомони (или \$27 млн.) в год для покрытия всех операционных расходов.

Эта сумма возрастает до \$310 млн. сомони (или 30.4 млн.), если учесть инфляцию. Операционные расходы рассчитаны на основе подушевых нормативов на одного ученика и одно учреждение, которые, как ожидается, будут расти ежегодно такими же темпами, что и инфляция. Административно-хозяйственная деятельность и управление дополнительным годом в общем среднем образовании потребует дополнительных средств на персонал и обучение.

Кроме того, профессиональная подготовка учителей и стоимость выпуска учебников, вероятно, обойдется в 6.2 млн. сомони в первый год и будет увеличиваться пропорционально каждый год.



Источник: ИСУО (МОиН); Министерство финансов РТ;
модель (разработанная г-ном Барбертоном для UNICEF);
и расчёты консультанта.

С целью сокращения бюджетной нагрузки учебных заведений, начальный год PPP рекомендуется ввести в течение 6-ти лет.

Это может сделано следующим образом:

(i) в 1-ом году только те дети, у которых дни рождения в августе и июле (т.е. за последние 2 месяца до начала учебного года) будут приняты в начальный год PPP;

(ii) во 2-ом году только те дети, у которых дни рождения начинаются в августе, июле, июне и мае (т.е. за последние 4 месяца до начала учебного года), будут приняты в начальный год PPP;

(iii) и так далее до тех пор, пока к 6-му году все дети в возрасте 6 лет будут приняты в начальный год PPP. Такое постепенное зачисление 6-летних детей в общеобразовательную программу значительно снижает стоимость перехода и даёт время учебным заведениям для нахождения дополнительных источников финансирования (напр., путём повышения эффективности системы управления государственными финансами в школах и в ЦРРР).

В то же время, переходный период может быть увеличен до 5, 4, 3 или 2 лет, но каждый из этих вариантов будет более дорогостоящим по сравнению с переходом в течение 6 лет. Например, переход в течение 6-ти лет потребует создания 1,421 новых классов (и зачисления 34,109 учеников в начальный класс PPP) в 2020 г., тогда как переход на 12-летнее обучение в течение одного года потребовал бы создания аж 8,976 новых классов.

При плавном переходе её стоимость будет равномерно распределена на 6 лет, как это показано на Графике №1, в то время как стоимость создания новых классов будет сокращена за счёт годового роста количества учебных заведений. Другими словами, рост количества учеников в возрасте 6 лет в общем среднем образовании будет обеспечен ожидаемым ростом инфраструктуры в школах и ЦРРР. В целом, разница стоимости в переходе на 12-летнее обучение в течении 1-го и 6-ти лет составляет до 80%.



ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБЩЕГО СРЕДНЕГО И ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Подушевое финансирование (нормативы)

Подушевое финансирование предоставляет учебным заведениям больше автономии и стимулов для эффективного управления финансовыми ресурсами, однако рост и механизм расчёта подушевых нормативов требует совершенствования.

Средства поступают на казначейские счета для нужд учебных заведений в виде единовременной выплаты, которая может быть распределена между заработной платой, оплатой коммунальных услуг, текущим ремонтом, канцелярскими товарами и пр. текущими расходами. Следовательно, подушевое финансирование означает, что школы имеют автономию как в распределении статей расходов (помимо фонда оплаты труда), так и расходования средств в пределах, рассчитанных на основе подушевой формулы финансирования. Кроме того, формула обеспечивает учебные заведения средствами, которые пропорциональны фактическому количеству учащихся. Подушевые нормативы растут, но их годовые темпы роста никак не коррелируют с инфляцией или бюджетными цифрами.

Нормативы на одного ученика и на одно учебное заведение увеличились на 35.9% в номинальном выражении в период 2015-2019 гг. Номинальный рост подушевых нормативов в последние годы не был равномерным: рост составил 17% в 2016 г., 4% в 2017 г., 2% в 2018 г. и 13% в 2019 г. Индексация по уровню инфляции не производится и привязка к росту оплаты труда для работников сферы образования имеет непостоянный характер. Фактическая разница между номинальными и реальными (т.е. с учётом инфляции) подушевыми нормативами за период 2015-19 гг. составляет 11.5%. К тому же, коэффициенты для лицеев и гимназий могут быть пересмотрены (или упразднены), т.к. различия между ними и школами являются незначительными.

Сектор образования является одним из крупнейших получателей финансовых средств государственного бюджета. В 2018 г. общие государственные расходы на образование составили примерно 3,826.6 млн. сомони. Более 79% всего бюджета образования децентрализовано, т.е. учебные заведения получают финансирование от местных органов власти. В 2018 г. бюджет образования составил 5.6% от ВВП и 18.1% от государственного бюджета.

Однако на практике бюджеты текущих расходов общеобразовательных учреждений недостаточны для удовлетворения финансовых потребностей школ. Согласно проведённым расчётам, школы расходуют 91.2% своих текущих расходов на выплату заработной платы.

В Хатлонской области, где в 2017-2018 учебном году насчитывалось 1,298 государственных школ, в среднем 91.2% их совокупного текущего бюджета было выделено на фонд оплаты труда. Это означало, что каждая государственная школа в Хатлонской области имела в своём распоряжении, в среднем, лишь 49,098 сомони в течение всего года на расходы, не связанные с заработной платой, такие как текущий ремонт, коммунальные услуги (кроме покупки угля, который закупается централизованно каждым районом), приобретение товаров и др.

Вклады родителей в общее среднее образование регулируются, однако их учёт не централизован.

Взносы родителей составляют значительную долю финансирования в дошкольных учреждениях. Эти взносы формально закреплены в Постановлении Правительства РТ «Об оплате средств для детей в государственных дошкольных образовательных учреждениях» (№150 от 31 марта 2016 г.). В частности, в 2017 г. родительские взносы составили 48.4 млн. сомони, т.е. 25% от общего бюджета государственных дошкольных учреждений. Поскольку в 2017-2018 учебном году в дошкольных учреждениях числилось 93,053 ребёнка в возрасте до 6 лет, родительские взносы на одного ребёнка, в среднем, составили 520 сомони в год (или 43.3 сомони в месяц).

Положение МОиН РТ «О платных услугах общеобразовательных учреждений и методах оценки стоимости платных услуг в общеобразовательных учреждениях» было утверждено в августе 2005 г. (но практически ни разу не обновлялось) и определяет услуги по внешкольному обучению, развитию и физической культуре, которые могут предлагаться общеобразовательными учреждениями на платной основе. Каждая школа согласовывает стоимость предоставляемых платных услуг с Антимонопольной Службой РТ, доходы от которых отражаются на казначейских счетах образовательных учреждений (в качестве "специальных средств").

На практике, однако, как минимум 20% специальных средств никогда не регистрируются. Стоимость платных дополнительных услуг определяется в индивидуальном порядке между родителями и учителями (скажем, взносы на ремонт и содержание классов или на школьные праздники согласовываются ассоциациями родителей и учителей, АРУ) и иногда учёт ведётся самими родителями или учителями, а не бухгалтерами учебных заведений. Подобная практика противоречит законодательству. Специальные средства облагаются налогами, а 5% совокупных доходов учебных заведений отчисляются в бюджеты местных органов власти, что снижает заинтересованность учебных заведений (и самих же родителей) в том, чтобы декларировать реальные доходы от предоставляемых ими платных услуг.



Специальные средства

Специальные средства определяются национальным законодательством, но лишь частично регулируются.

В статье 19 Закона РТ «О государственном бюджете» и в статье 12 Закона РТ «О государственных финансах» специальные средства определяются как «доходы бюджетных организаций от оказания платных услуг».

Все доходы дошкольных и общеобразовательных учреждений используются по усмотрению каждого учреждения и не регулируются. В то время как инструкция МОиН РТ «Об использовании средств в дошкольных учреждениях» рекомендует, чтобы «более

50% всех специальных средств» дошкольных учреждений расходовались на фонд оплаты труда, такие ограничения по использованию спецсредств в общеобразовательных учреждениях отсутствуют.

В 2018 г. все государственные дошкольные учреждения заработали 65 млн. сомони и потратили только 24.5% своих доходов на зарплату, а 71% - на другие текущие расходы. Общие доходы дошкольных учреждений составили только 33.7% от их общих расходов в 2018 г.. В 2018 г. специальные средства школ составили 47.6 млн. сомони, 45% из которых ушли на оплату труда.

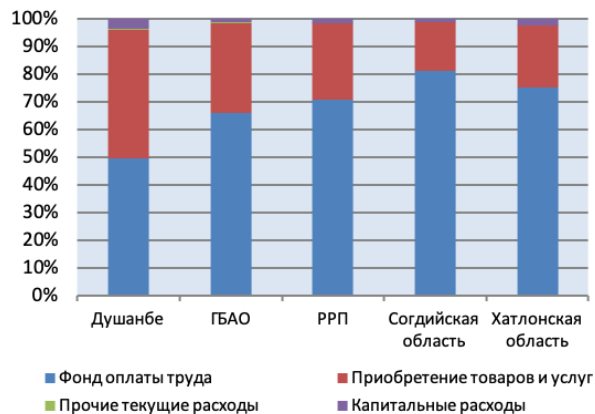
Другие источники финансирования

Альтернативные источники финансирования перехода на 12-летнее обучение различаются по размеру и форме.

Ими являются добровольные вклады местных сообществ, благотворительные пожертвования организаций гражданского общества, частных лиц и общественных групп, а также помощь со стороны национальных и международных партнёров по развитию. Неофициальные и предварительные данные свидетельствуют о том, что внешняя денежная поддержка дошкольным и общеобразовательным учреждениям колеблется, в среднем, от 5% до 25% общих потребностей учебных заведений.

Бюджеты дошкольных учреждений

Бюджеты дошкольных учреждений продолжают расти, но хронически недофинансируются. Бюджеты государственных дошкольных учреждений выросли с 133.7 млн. сомони в 2015 г. до 192.9 млн. сомони в 2018 г. Между тем, они немного сократились как в процентах от общего бюджета сектора образования (с 5.7% в 2015 г. до 5% в 2018 г.), так и в процентах от ВВП (с 0.30% до 0.28% от ВВП в 2015-2018 гг.).



Состав общих бюджетов дошкольных учреждений, тем не менее, различается по регионам. Например, в 2018 г. фонд оплаты труда составил 49.5% общих бюджетов государственных дошкольных учреждений в Душанбе. В противоположность этому, дошкольные учреждения в Хатлонской и Согдийской области имели только 25% своих бюджетов, которые не были связаны с оплатой труда. Чем меньше свободных от зарплаты средств у дошкольных учреждений, тем меньше у них средств на другие текущие и капитальные расходы (3.8% всех расходов составляют капитальные расходы в Душанбе и 1.2% - в ГБАО и Согдийской области).

К тому же, обладая наибольшим объёмом финансовых средств среди всех местных органов власти, Душанбе может позволить своим дошкольным учреждениям выплачивать, в среднем, 45,283 сомони в месяц, в то время как более бедные регионы - как, например РРП - выделяют, в среднем, на 62% меньше средств для каждого дошкольного учреждения (в среднем, 75-ти государственным дошкольным учреждениям в РРП было выделено 17,025 сомони в месяц в 2018 г.). Это несоответствие не может быть объяснено только лишь различиями в уровне жизни или ценах. Единственным разумным объяснением этого регионального различия являются финансовые возможности каждого из местных органов власти (и их степень зависимости от субвенций, получаемых от Министерства финансов).



Бюджеты общеобразовательных учреждений

Бюджеты государственных общеобразовательных учреждений выросли за последние годы.

В 2018 г. бюджеты всех общеобразовательных учреждений составили 2,623.2 млн. сомони, и выросли на 42.5% по сравнению с 2015 г. Однако в реальном выражении рост был более скромным и должен был быть как минимум на 25% больше в течение 2015-2018 гг., если учесть инфляцию. Бюджеты общеобразовательных учреждений составили 3.80% от ВВП в 2015 г. и 3.81% в 2018 г.

К тому же, бюджеты школ составили 72.5% от общего бюджета сферы образования в 2015 г. и 68.6% в 2018 г. Эта тенденция сохранилась ещё с начала 2000-х годов. В целом, совокупный бюджет сектора образования вырос как в номинальном, так и в реальном выражении за отчётный период.

В разрезе регионов, финансовых средства школ распределены неравномерно.

В 2017 г. более 89% общих бюджетов общеобразовательных учреждений финансировались местными органами власти. Школьные потребности часто не удовлетворяются подушевыми нормативами, и зачастую субвенции и прочие межбюджетные трансферты недостаточны для покрытия финансовых потребностей государственных общеобразовательных учреждений.

Кроме этого, в некоторых из наиболее нуждающихся районов, таких как Фархорский район в Хатлонской области или Зафарабадский район в Согдийской области, оплата труда составляла, в среднем, 98.3% и 98.1% совокупного бюджета находящихся на их территории школ.

Несмотря на то, что оба района получают субвенции от Министерства финансов (напр., Фархорский район получил 33.1 млн. сомони в 2017 г. и 27.6 млн. сомони в 2018 г. на все нужды своего района), состав школьных бюджетов в 76.8% всех районов по Республике Таджикистан указывает на то, что учебные заведения обладают лишь менее 15% своих бюджетов, которые они могут распределять по своему усмотрению на статьи расходов, не связанные с оплатой труда.

К тому же, субвенции, выделяемые отдельным районам, далеко не всегда могут быть направлены на удовлетворение финансовых нужд в секторе образования. Это снижает возможность школ в удовлетворении своих нужд и перераспределения ограниченных государственных средств на основе фактических потребностей.

Государственные расходы на одного ученика и одно учебное заведение существенно различаются по регионам.

В 2018 г. расходы на одного ученика в г. Душанбе были в 2.6 раза выше, чем в ГБАО (тогда как расходы на одно учреждение были в 1.8 раза выше), в основном, за счёт разницы в количестве учеников в учебных заведениях. В 2018 г. в каждой школе на территории г. Душанбе обучался, в среднем, 1,641 школьник, тогда как в ГБАО этот показатель составлял всего 115 учеников на одну школу. Это в значительной степени объясняет разницу в расходах на одного ученика в разных регионах, а также способность местных органов власти полностью удовлетворять потребности общеобразовательных учреждений.

Субвенции наиболее нуждающимся районам практически никак не взаимосвязаны со средними расходами на одного ученика.

На Графике №3 показано, что межбюджетные трансферты (ни их наличие, ни их размер) не объясняются размером средних расходов учебных заведений на одного ученика среди всех районов Республики Таджикистан. Предположительно, размер субвенций определяется на основе ожидаемых потребностей района (а не только и совсем не обязательно общего среднего образования), и что средние расходы на одного ученика каждой школы не являются показателем их финансовой устойчивости.



Источник: МФ РТ; ИСУО (МОиН РТ) и расчёты консультанта.



16

16

инс

Рост центра создаёт острую потребность школьников в возможности качественного общеобразовательного процесса, потребность в дополнительных материалах и учителях. Кроме того, переход на 12-летнее обучение не покрыта за счёт повышения эффективности в школах или за счёт общих и всесторонних по привлечению дополнительных финансовых средств.

Улучшение эффективности

- (1) Разрешить дошкольным и общеобразовательным учреждениям сохранять 5% своих доходов, которые в противном случае отчисляются в бюджеты местных органов государственной власти в соответствии с Законом РТ «О государственном бюджете на 2019 год» (пункт 1, статья 19). Это позволит государственным дошкольным учреждениям сохранять не менее 3.5 млн. сомони в год и школам сохранять не менее 2.4 млн. сомони в год.
- (2) Предоставить школам возможность получать доход от сдачи в аренду своих помещений (или земельных участков) и разрешить школам расходовать доходы от аренды по своему усмотрению. В законодательство и нормативные акты необходимо внести поправки, чтобы учебные заведения могли сдавать свои помещения (или землю) в аренду, минуя длительный процесс согласования с ГКИУГИ, и, что самое важное, могли использовать хотя бы чётко определённую часть доходов от аренды по своему усмотрению.
- (3) Освободить родительские взносы в дошкольных и общеобразовательных учреждениях от уплаты налогов. В соответствии с текущей ситуацией, школы и родители не имеют достаточных стимулов для точного и своевременного отражения вкладов родителей и прочих денежных взносов в системе казначейства. Освобождение родительских взносов от социальных платежей может обеспечить экономию не менее 22 млн. сомони в общеобразовательных учреждениях и не менее 5 млн. сомони в дошкольных учреждениях.
- (4) Улучшить учёт, мониторинг и отчётность доходов, получаемым дошкольными и общеобразовательными учреждениями. Это требует принятия надёжных мер финансовыми отделами и управлениями на уровне местных органов государственной власти, а также специалистами внутреннего финансового контроля в целях мониторинга и проверки соблюдения норм и правил учёта специальных средств (включая родительские взносы) в системе казначейства (ИСУФ).
- (5) Обеспечить полное финансирование подушевых нормативов, что гарантирует финансирование школам вне зависимости от собираемости доходов местных органов государственной власти. Кроме этого, ввести понятие «обязательной» («защищённой») категории расходов в отношении подушевых нормативов в дошкольном и общем среднем образовании.
- (6) Разработать и утвердить подушевые нормативы на основе чёткого механизма и их индексация по ожидаемому уровню инфляции, что является хорошей международной практикой в сфере управления государственными финансами социальных отраслей.

(7) Определять размер межбюджетных трансфертов различным органам государственной власти (т.е. субвенций) на основе формулы и, для наиболее нуждающихся районов, с учётом неудовлетворенных финансовых потребностей социальных отраслей (в т.ч., дошкольных и общеобразовательных учреждений). В данное время, нет практически никакой взаимосвязи между размерами субвенций и расходами на ребёнка (или на учреждение) в дошкольном и общем среднем образовании. Другими словами, необходимо пересмотреть законодательство, чтобы субвенции были привязаны (т.е. стали ориентированными) на фактические потребности в секторе образования, вкл. дошкольные и общеобразовательные учреждения.

(8) Позволить школам реинвестировать свои доходы (т.е. спецсредства) в коммерческую деятельность за пределами своей территории или учебного процесса. Этот процесс должен согласовываться и утверждаться местным органом государственной власти и МОиН РТ, тогда как часть будущих доходов (например, до 20% от валового дохода) будет перечисляться в бюджеты местных органов государственной власти.

В настоящее время каждой школе разрешено иметь накопительный фонд для остатков спецсредств, но их использование ограничено школьной территорией или учебным процессом.

(9) Пилотировать точечное использование механизма государственного-частного партнёрства (ГЧП) в дошкольных и общеобразовательных учреждениях Республики Таджикистан в качестве инструмента (или способа) снижения бюджетной нагрузки на учебные заведения.

10) Ввести фискальные (т.е. налоговые) стимулы для привлечения частных инвестиций в образование. Налоговые льготы могут быть предоставлены только для тех предпринимателей, которые предоставляют образовательные услуги для общеобразовательных (или дошкольных) учреждений, или когда школа становится мажоритарным акционером в бизнесе. Аналогичным образом, налоговые льготы могут быть предоставлены для платных услуг, осуществляемых в школах (или предоставляемых школами), включая совместное инвестирование в образовательные услуги со стороны нескольких учебных заведений

Привлечение дополнительных средств

(1) Надбавки к существующим ставкам налогов могут взиматься местными органами государственной власти (например, хукуматами районов и городов) и могут быть использованы для финансирования сферы образования. Размер такой надбавки может быть установлен на уровне 0.5%, которая может взиматься в наиболее бедных районах и будет предназначена для финансирования потребностей учебных заведений помимо (как, например, текущего ремонта, школьного оборудования, новых классов или школьных зданий).

(2) При поддержке местных бизнес-инкубаторов и акселераторов, можно создать венчурный фонд с целью привлечения дополнительных финансовых ресурсов для общего среднего образования (и дошкольных учреждений) с помощью механизмов, таких как выпуски облигаций, вклады бизнес-ангелов, привлечение инвестиций и т.д. Опытные партнёры по развитию (напр., МФК или ЕБРР) могут предоставить обучение и техническое содействие в сфере бухгалтерского учёта, обзора нормативно-правовой базы, развития бизнеса, кадровых и прочих услуг. После того, как фонд будет создан, со временем будет создан механизм для привлечения социальных инвесторов и частных благотворительных фондов.3) Обмен долговыми обязательствами, которые также принято называть конвертацией долга, представляет собой форму реструктуризации долга, при которой страна-кредитор (или организация-кредитор) прощает долг Республике Таджикистан при условии, что Министерство финансов предоставляет определённую сумму в местной валюте (скажем, 5% от общей суммы оставшейся суммы кредита) для использования для согласованных целей развития (таких как, например, общее среднее образование). Конвертация долга широко практикуется во многих странах Африки. Если всё сделано правильно, то долговые конверсионные облигации могут создать «фискальное пространство» для Правительства РТ, что может послужить одним из основных источников финансирования капитальных расходов, необходимых учебным заведениям.

(4) Министерство финансов РТ может выпустить облигации для привлечения финансовых средств из денежных переводов от граждан, находящихся за пределами страны (вкл. возвращающихся трудовых мигрантов). Он предлагает гибкий механизм для привлечения крупных объёмов финансовых средств для поддержки государственного бюджета и восполнения недостатка в финансовых средствах, например, в образовании.

5) Министерство образования и науки (МОиН) Республики Таджикистан может попытаться собрать дополнительные средства из частных источников и международных партнёров по развитию. В частности, можно обратиться как к традиционным, так и к нетрадиционным международным партнёрам по развитию, а также к частному сектору (включая частные международные фонды развития) для привлечения финансирования с целью покрытия нужд, связанных с переходом на 12-летнее обучение.



Подготовил: Шухрат Мирзоев

Июнь 2019 г.

Душанбе, Таджикистан

Права на фотографии: UNICEF Tajikistan



Ул. Лохути 5, проезд 1,
Душанбе, Таджикистан, 734013
Телефон: +992 446000190/92/94
dushnanbe@unicef.org www.unicef.org/tajikistan

